

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**A FORÇA POLÍTICO-NORMATIVA DA NOVA AGENDA-ONU PARA AS CIDADES:
O Mecanismo e a Fundamentalidade da Avaliação Ambiental Estratégica para a
Implementação do Programa ONU-HABITAT III No Brasil**

KEPLER GOMES RIBEIRO

MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO:

CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

LISBOA

2018

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**A FORÇA POLÍTICO-NORMATIVA DA NOVA AGENDA-ONU PARA AS CIDADES:
O Mecanismo e a Fundamentalidade da Avaliação Ambiental Estratégica para a
Implementação do Programa ONU-HABITAT III No Brasil**

KEPLER GOMES RIBEIRO

MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO:

CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

LISBOA

2018

Dissertação apresentada em sede do Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito na área de Ciências Jurídico-Ambientais.

Orientador: Professor Doutor JOÃO MIRANDA

LISBOA

2018

AGRADECIMENTOS

A Deus, criador de todas as coisas, meu sustentáculo e inspiração.

A toda a minha família, por todo apoio.

Ao Professor Doutor João Miranda, meu orientador, pelas observações necessárias para a plena realização deste trabalho.

RESUMO

O Programa ONU-HABITAT III, documento final da Conferência das Nações Unidas sobre a Moradia e o Desenvolvimento Urbano Sustentável, registrado como Declaração Final n. A/CONF.226/4, vem a tornar normativamente efetivo o programa das Nações Unidas em referência, trazendo consigo a obrigatoriedade, a todos os Estados participantes, de que se faz imprescindível o redesenho do mapa das cidades, sobretudo das periferias, a partir da recomposição de seus bens ecológicos, proteção e criação de unidades de conservação da natureza juntamente com o planejamento habitacional, inclusive no âmbito do Plano Diretor Participativo, bem como formulação de política de resiliência contra desastres naturais e antrópicos, dentre outros tantos temas que fogem ao objeto da presente pesquisa.

A constatação histórica, a partir das tentativas de implementação de programas anteriores, é a persistência de múltiplas formas de pobreza, desigualdades crescentes e degradação ambiental, sendo estes os principais obstáculos do desenvolvimento sustentável, e sendo a segregação espacial uma das realidades irrefutáveis nas cidades, com destaque para a situação brasileira.

Defende-se que a implementação do Programa ONU-HABITAT III, mormente na parte que diz respeito ao meio ambiente, seja promovida por meio da metodologia contida na Diretiva da União Europeia, que trata da *Avaliação Ambiental Estratégica*, foco maior do presente trabalho, defendendo-se que normativo similar deve fazer parte incontornável do ordenamento jurídico brasileiro, de modo a tornar possível o alcance dos objetivos do próprio HABITAT III e de outras políticas ambientais de maneira coerente, científica e integrada.

Constata-se a necessidade deste instrumento jurídico, carente no Brasil, mas existente no direito comparado (Diretiva da União Europeia – Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho), que deve ser “incorporado” ao direito nacional brasileiro como forma de o País possuir instrumental suficientemente mínimo para o mister de promover a reforma urbana desejada e exigível normativamente, desde o plano internacional até os níveis nacional e local de planejamento ambiental-urbanístico.

Palavras-Chave: ONU – Habitat III – Avaliação Ambiental Estratégica – Brasil.

ABSTRACT

The UN-HABITAT III Program, the final document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, registered as Final Declaration No. A/CONF.226/4, makes normatively effective the United Nations program in reference, and brings with it, to all participating States, the obligation to redesign the map of the cities, especially their outskirts, from the recomposition of their ecological assets, protection and creation of units of conservation along with housing planning, including within the Participatory Master Plan, as well as the formulation of a policy of resilience against natural and man-made disasters, among other issues that are beyond the scope of this research.

From the attempts to implement previous programs, it has been historically verified that multiple forms of poverty, increasing inequalities and environmental degradation have persisted. These are the main obstacles to sustainable development, with spatial segregation being one of the irrefutable realities in the cities, particularly in the Brazilian situation.

This study argues that the implementation of the UN-HABITAT III Program, especially the part related to the environment, should be done through the methodology contained in European Union Directive dealing with the Strategic Environmental Assessment, the main focus of this work. Similar legislation should be an essential part of the Brazilian legal system in order to make it possible to achieve the objectives of the HABITAT III Program itself and other environmental policies in a coherent, scientific and integrated manner.

This legal instrument, lacking in Brazil, but existing in comparative law (European Union Directive – Directive No. 2001/42/EC, of the EU Parliament and Council, of June 27) should be “incorporated” into the Brazilian legal system so that the country has minimum instruments to promote the desired and normatively required urban reform, from the international level to the national and local levels of environmental-urban planning.

Keywords: UN – Habitat III – Strategic Environmental Assessment – Brazil.

SUMÁRIO

| | | |
|--------|--|----|
| 1.1 | Apresentação do Problema Socioambiental no Cenário Brasileiro..... | 09 |
| 1.1. | Delimitação do Objeto do Trabalho..... | 09 |
| 1.3. | A Plataforma Metodológica da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Necessidade Para o Ordenamento Jurídico Brasileiro..... | 24 |
| 1.4. | Ética, Socioambientalismo e Normatividade..... | 27 |
| 1.5. | A Compreensão Do Que Seja Ambiente e Sua Titularidade Jurídica..... | 29 |
| 2. | Meio Ambiente e Cidades..... | 34 |
| 2.1. | O Caráter Transversal e Interdisciplinar do Ambiente..... | 34 |
| 2.2. | Direito Urbanístico Ambiental e Direito Ambiental Urbanístico..... | 38 |
| 3. | Componentes Para a Abordagem Ambiental Estratégica..... | 47 |
| 3.1. | Componente Técnica..... | 47 |
| 3.2 | Governança Ambiental..... | 51 |
| 3.3. | Participação Pública..... | 58 |
| 4. | A Avaliação Ambiental Estratégica..... | 64 |
| 4.1. | Bases do Regime Jurídico Europeu..... | 64 |
| 4.2. | Componente Técnico-Preventivo..... | 68 |
| 4.3. | Componente Democrático..... | 72 |
| 4.4. | Metodologia de Base Estratégica..... | 74 |
| 4.5. | Paralelo e Interações Entre Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impacto Ambiental..... | 81 |
| 4.6. | Avaliação Ambiental Estratégica e os Planos de Ordenamento Territorial no Regime Português..... | 89 |
| 4.6.1. | Análise sobre a Exigibilidade de Avaliação Ambiental Estratégica Para Cada Um dos Programas e Planos de Ordenamento do Território em Portugal..... | 91 |
| 4.6.2. | Síntese Comparativa..... | 99 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 5. | A Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil e no Mundo..... | 101 |
| 5.1. | Cenário Internacional..... | 103 |
| 5.2. | Cenário Especificamente Brasileiro..... | 105 |
| 6. | O Meio Ambiente Urbano no Brasil..... | 110 |
| 6.1. | Na Constituição – Competências da União, dos Estados e dos Municípios..... | 113 |
| 6.2. | O Estatuto da Cidade..... | 116 |
| 6.3. | O Plano Diretor Municipal..... | 118 |
| 6.4. | Algumas Políticas Setoriais no Urbanismo Ambiental Brasileiro Alusivo ao HABITAT III..... | 121 |
| 6.4.1. | Saneamento Sanitário..... | 121 |
| 6.4.2. | Unidades de Conservação da Natureza e Áreas Verdes..... | 123 |
| 6.4.3. | Mudanças Climáticas: Resiliência..... | 129 |
| 7. | O Programa ONU-HABITAT III No Brasil e a Imprescindibilidade da Instituição do Procedimento de Avaliação Ambiental Estratégica no Ordenamento Jurídico Brasileiro..... | 141 |
| 7.1. | A Necessidade de Abordagem Estratégica Ambiental..... | 141 |
| 7.2. | A Complexidade e a Vulnerabilidade do Meio Ambiente Nas Periferias das Grandes Cidades..... | 144 |
| 7.3. | Inclusão Social e Meio Ambiente..... | 146 |
| 7.4. | O Instrumental da Avaliação Ambiental Estratégica para a Implementação do Programa ONU-HABITAT III..... | 148 |
| 7.5. | Abordagem Em Avaliação Ambiental Estratégica..... | 153 |
| 7.5.1. | Fatores Críticos de Decisão: Quadro Estratégico (Inclusão Social, Proteção Ambiental; Urbanização/Reabilitação); Normas Aplicáveis; Ambiente Considerado..... | 153 |
| 8. | Conclusões/Proposições..... | 162 |
| 8.1. | A Normatização da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil..... | 162 |
| 8.2. | Disposições Finais..... | 166 |
| | Lista Bibliográfica..... | 169 |
| | Legislação Citada..... | 177 |
| | Lista de Abreviaturas Citadas..... | 179 |
| | Lista de Decisões Citadas..... | 180 |

1. Introdução

1.1. Apresentação do Problema Socioambiental no Cenário Brasileiro

A almejada paz entre os homens e o ideário de um mundo de concórdia social somente haverá de se tornar realidade quando efetivado todo o bloco de direitos fundamentais, dentre os quais, necessariamente, mostra-se como de primeira grandeza o direito à moradia digna, situada em uma realidade de vida ambientalmente saudável.

É tarefa do Poder Público proporcionar ou ao menos propiciar que as periferias dos grandes centros urbanos tenham condições de se redefinirem no espaço físico-geográfico. Para tanto, diante do caos urbano que se apresenta nas grandes cidades brasileiras, há de se enfrentar com seriedade o problema ambiental conjugado com o problema habitacional.

No Brasil, normas as mais diversas cuidam do tema do planejamento da ordem urbana, tanto a Constituição Federal, passando pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), as quais procuram também tratar da denominada “cidade irregular”, mais precisamente os assentamentos humanos desenvolvidos à margem do marco legal, as denominadas favelas, existentes nas maiores aglomerações humanas presentes no País¹.

Também o Plano Diretor Municipal fecha este arcabouço jurídico, sendo um dos mais importantes veículos normativos para vida cidadina, já que nele estão catalogadas as diretrizes sintéticas das várias normas que incidem no plano territorial em objeto, sobretudo para o adequado aproveitamento e ocupação do solo urbano; plano este que é esboçado pela Constituição da República do Brasil de 1988, desde o artigo 5º, XXIII; como o próprio artigo 2º do Estatuto das Cidades, os quais em suma prescrevem que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atendidas as exigências de ordenação da cidade expressas no dito plano, sendo assegurado o atendimento às

¹ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 989.

necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de atividades econômicas².

A partir do parâmetro que se tem dos bairros mais carentes no cenário nacional brasileiro, é notória a constatação de que existe um processo de desorganizada aglomeração humana, sem um norte prático estruturante.

O processo de degradação ambiental, sobretudo na periferia, é quase absoluto; restando devastada quase que a completude das áreas verdes urbanas. Os recursos hídricos, por sua vez, encontram-se totalmente comprometidos pela poluição, através de detritos orgânicos e químicos – sem que se respeite a sanidade do denominado princípio da unidade do ciclo hidrológico³ – com o comprometimento da existência de rios e lagoas em razão das constantes e permanentes construções irregulares em áreas tidas por lei como sendo de preservação permanente ou zona de proteção ambiental.

Simplesmente o direito de morar, com a devida qualidade circundante, inexistente em tais espaços. Para além das já péssimas condições de vida, a pessoa carente ainda lida constantemente com arbitrárias remoções, deslocando-se forçosamente para outras áreas mais desestruturadas ainda, regiões de completa desordem e com a presença das mais variadas irregularidades urbanísticas⁴.

Portanto, municípios, com seu gigantesco contingente populacional instalado nas periferias destes grandes centros urbanos, precisam partir da premissa de que a forma de efetivação dos direitos fundamentais de seus cidadãos deve considerar o atual quadro histórico, geográfico, econômico e social.

Para que tal situação seja refeita e para que haja um processo de reversão e de desenvolvimento humano, social e econômico, a primeira premissa que se tem de levar em conta é a de que o ponto de partida rumo a tal desenvolvimento seria através da restauração e recuperação dos bens naturais situados nos bairros periféricos, e de maneira simultânea ao enfrentamento da questão habitacional junto com a resiliência urbana.

² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016. pp. 754-755.

³ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª Ed., Atualizada. São Paulo, Malheiros, 2009. p. 40.

⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 989.

Diversos programas governamentais como o habitacional, o de saúde, e até mesmo o de segurança, não terão eficácia duradoura se não houver um programa efetivo de recomposição do meio urbano a partir da recuperação do meio ambiente natural.

A partir do exemplo de qualquer grande capital brasileira, constata-se que a diferença ou o fosso existente entre os bairros nobres e os bairros periféricos não é somente pela estrutura, beleza e tamanho dos imóveis ou pela pavimentação dos logradouros e largura das calçadas. A grande diferença entre bairros nobres e periferia está no meio natural que os cerca, na disposição geográfica, na paisagem.

É de mencionar que tais áreas degradadas são constituídas completamente à margem de regulamentos ou de planos urbanísticos, desprovidas de serviços básicos, como rede sanitária e muitas vezes sem acesso à água potável, os chamados estabelecimentos irregulares onde está localizada grande parte da população⁵.

Basta perceber que estão nos bairros mais nobres de tais municipalidades as melhores praças e passeios, e onde se encontram a quase que a totalidade do que se tem como meio ambiente protegido, desenvolvido e acessível de uso sustentável. Basta recordar que as áreas mais nobres e caras da cidade estão situadas no entorno de orla costeira ou em volta de parques urbanizados.

Isto se repete em grandes cidades do Brasil e do mundo. Ou seja, onde existe preservação e beleza do meio ambiente natural, há valorização, justamente pelo fato de o ser humano ter a exata noção de que existe completa relação entre qualidade de vida e meio ambiente inserido no contexto urbano.

A cidade saudável, que visa a proporcionar aos moradores o completo estado de bem-estar físico e mental, passa necessariamente pela prestação de saneamento sanitário básico, qualidade social, correta ocupação dos solos, de modo a poder se afirmar que a saudabilidade, e do mesmo modo, a sustentabilidade são formadas por complexa rede de fatores interligados, de modo que a qualidade de vida urbana é formada como uma malha⁶.

⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª Ed. Rev. Ampl. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 630.

⁶ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 995.

Ou seja, não há como entender como normativamente compreensível que, enquanto as melhores áreas das urbes se encontram situadas às margens de zonas praianas ou de cinturão verde em sua volta, a periferia não possua nenhum tipo de estrutura ambiental em seu entorno, nem mesmo do ponto de vista sanitário-ambiental, sujeita às intempéries naturais e antrópicas advindas das mudanças climáticas.

A partir desta constatação é que entra em cena as estipulações normativas do Programa ONU-HABITAT III, documento final da Conferência das Nações Unidas sobre a Moradia e o Desenvolvimento Urbano Sustentável, ocorrida em Quito no Peru, aos 17 a 20 de outubro de 2016, denominado de *Nova Agenda Urbana para 2030*.

1.2. Delimitação do Objeto do Trabalho

O Programa ONU-HABITAT III, documento final da Conferência das Nações Unidas sobre a Moradia e o Desenvolvimento Urbano Sustentável, registrado como Declaração Final n. A/CONF.226/4, vem a tornar normativamente efetivo o programa das Nações Unidas em referência, trazendo consigo a obrigatoriedade, a todos os Estados participantes, de que se faz imprescindível o redesenho do mapa das cidades, sobretudo das periferias, a partir da recomposição de seus bens ecológicos, proteção e criação de unidades de conservação da natureza juntamente com o planejamento habitacional, inclusive no âmbito do Plano Diretor Participativo, bem como formulação de política de resiliência contra desastres naturais e antrópicos, dentre outros tantos temas que fogem ao objeto da presente pesquisa⁷.

Como demais conferências em nível mundial, o HABITAT III repercute em importantes esferas ao longo do tempo, tanto no que diz respeito a diferentes níveis, ou seja global, regional e local; como mesmo em vários outros aspectos como os efeitos a serem produzidos, os atores-chave neste processo, e as técnicas procedimentais-jurídicas de pô-lo em prática.

O n. 6 do Programa ONU-HABITAT III, além de fazer referência a esta necessidade de comunhão e integração de programas, enumera diversos outros marcos

⁷ Neste sentido, vide os ns. 3,4 e 5, do anexo do Programa ONU HABITAT III.

normativos produzidos nas próprias Nações Unidas, tais com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e que traz os Objetivos do Milênio até o ano de 2030, Resolução n. A/70/L.1; menciona ainda a Agenda Ababa sobre o financiamento para o desenvolvimento, Resolução n. A/RES/69/313; faz referência ao acordo sobre Mudanças Climática da Conferência de Paris 2015, Decisão CP.21; menciona o Marco Sendai para a redução do risco de desastres para o período 2015-2030, dentre outros, que são a base normativa estruturante do HABITAT III.

O grande norte e a ideia central da formulação do programa são estudos que apontam que hoje a grande maioria da população mundial reside em cidades, e deverá duplicar até o ano de 2050, segundo o n. 2 do Anexo do programa.

O foco, portanto, são as cidades, as zonas urbanas dos municípios, com destaque para as regiões mais carenciadas de moradia e de salubridade. O Programa HABITAT III, como bem lembra o n. 3 do anexo, foi precedido de dois programas semelhantes, quais sejam o de Vancouver em 1976 (HABITAT I) e o de Istambul de 1996 (HABITAT II), todos voltados para a salvaguarda dos habitantes de bairros marginalizados assim como assentamentos humanos informais. A constatação histórica, a partir das tentativas de implementação dos programas anteriores, é a persistência de múltiplas formas de pobreza, desigualdades crescentes e degradação ambiental, sendo estes os principais obstáculos do desenvolvimento sustentável, e sendo a segregação espacial uma das realidades irrefutáveis nas cidades.

No Brasil, cabe lembrar a importância que o HABITAT II representou ao nível normativo, vez que por influência dele adveio uma Emenda Constitucional, a de n. 26, incluindo o direito à moradia como um direito fundamental, servindo de diretriz também para as políticas públicas correlacionadas com o direito à habitação condigna.

Dentre os objetivos, o HABITAT III enumera uma gama. Para este trabalho, aqueles que dirão respeito propriamente à dissertação, serão debatidos os principais objetivos que digam respeito ao ambiente inserido no planejamento urbanístico, já que outras questões postas no Programa da ONU fugiriam por demais aos objetivos de um trabalho desta grandeza de pormenores. Sendo de enumerar, neste instante, o objetivo n. 11 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento do Milênio, que traça a meta de tornar as

idades e assentamentos humanos *inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*⁸, estes temas sendo o foco do presente trabalho.

Entre os principais objetivos que se enxerga no Programa HABITAT III, a devida urbanização conjugada com o direito à moradia e ao ambiente salubre, tem-se o desenvolvimento urbano como propiciador da proteção ambiental, conforme se vê do n.º 4 do Anexo do Programa. Transformando o entorno de bairros carentes, notadamente através de criação de Parques Urbanos, Áreas Verdes, ou seja, de um urbanismo ecológico, é possível o Poder Público fazer desenvolver as periferias dos municípios; ajudando assim no combate à pobreza já que tal objetivo deve ser concomitante com uma política de resiliência de áreas vulneráveis, com melhoria da qualidade de vida como consequência.

Somente partindo de tal política ambiental é possível promover o devido desenvolvimento humano e urbano para a totalidade dos cidadãos.

Sem tal política ambiental, por mais que se promova políticas habitacionais, continuará a haver extrema desigualdade no desenvolvimento do espaço urbano do município; que hoje privilegia apenas o setor da sociedade com maior poder aquisitivo.

Não adianta prover os bairros periféricos apenas de novas moradias, escolas e centros de saúde – embora, claro, seja de fundamental importância que isto ocorra. Também, e concomitantemente, é necessária uma reconstrução dos núcleos urbanos de tais bairros a partir de "centralidades", e nada mais crucial que tais centros sejam áreas verdes, áreas urbanas estruturadas que permitam o contato físico e visual do morador da região com o meio ambiente em sua volta⁹.

Portanto, os grandes programas habitacionais hoje em desenvolvimento em todos os níveis governamentais devem considerar a necessidade do entorno. Além da construção de escolas, postos de saúde e de presença policial, é fundamental também que se reconstrua o espaço físico-geográfico a partir da recuperação de áreas verdes com a devida proteção frente aos aspectos negativos decorrentes das mudanças climáticas.

⁸ Vide o n.º 9 do Programa ONU-HABITAT III.

⁹ Vide n.º 13, alínea "b" do anexo do Programa ONU-HABITAT III.

Não se mostra mais humana e normativamente aceitável que se continue a formar os tais estabelecimentos irregulares, chamados de marginais, por comporem a franja secundária das cidades; enquanto outra parte e a minoria do mesmo tecido social a formar a cidade regular, restando à grande gama de seres humanos a compor as cidades ou assentamentos irregulares, com diversas denominações pelo mundo como: favelas, ranchos, barriadas, ishish, a depender do país em que o fenômeno ocorre¹⁰.

Por mais que seja primordial a construção de moradias dignas, é essencial também que o meio em volta de tais construções seja desenvolvido, sendo nitidamente indispensável para a qualidade de vida que haja acesso permanente ao verde além de resilientes às catástrofes naturais e antrópicas, sobretudo em razão das mudanças climáticas que formam sinergias até se chegar a um evento de proporções catastróficas.

Cabe demonstrar que as soluções e fórmulas que o Brasil vem adotando para a concretização dos direitos não atendem à sua realidade social, sobretudo em virtude da disposição da grande massa de sua população, que se encontra à margem da sociedade e do Estado, a população da grande periferia das grandes e caóticas favelas.

Desprovida dos direitos econômicos e sociais básicos, sem alternativas formais e diante da completa ausência estatal, grande parcela da população das periferias tem encontrado no “mundo do crime” seu meio de vida, promovendo uma ciranda de violência quase que incontrolável.

Há de se compreender que a função social da cidade somente é cumprida se proporciona a toda a sua população um piso vital mínimo, sendo de se descrever que há funções sociais da cidade tidas como principais, dentre as quais se destaca a habitação, a moradia digna, adequada, para o que não basta a edificação de onde se habita, mas todo o seu entorno, com áreas para a recreação, por meio de praças, espaços verdes, etc., a proporcionar sensação de bem-estar a todos os moradores¹¹.

O que o Programa ONU-HABITAT III propõe é que haja a intrínseca relação e intercâmbio entre as chamadas “gerações ou dimensões de direitos”, as quais não só podem – como inegavelmente devem – concretizarem-se concomitantemente, sob pena de malogro geral.

¹⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental...* ob cit., pp. 630-631.

¹¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental...* ob cit., pp. 624-625.

Não se conseguirá debelar os males que assolam a população principalmente de países subdesenvolvidos e em via de desenvolvimento enquanto não se promover um plano de ação coordenado e integrado, que englobe a efetivação das quatro dimensões de direitos fundamentais a um só tempo e no mesmo espaço geográfico. Para isso, obviamente, não poderá ficar de fora o implemento imediato de políticas ambientais consistentes, com criação e efetivação de unidades de conservação da natureza e espaços verdes em geral, necessárias e essenciais para o desenvolvimento e para a qualidade de vida da população.

A periferia, a população marginalizada, ou seja, a favela, é o centro de esforço do trabalho, para onde deve o Estado verter sua força de ação. O objetivo do trabalho será o de demonstrar que o Poder Público precisa ter como foco a parte degradada de suas grandes cidades, para onde devem confluir e se integrar as grandes políticas públicas desenvolvidas pelos diversos entes estatais (União, Estados e Municípios), cuja sintonia atual se mostra completamente falha e desarmônica.

Para tanto se defenderá o instrumental da chamada *Avaliação Ambiental Estratégica* como mecanismo para tornar efetiva tal integração e que será o grande mote ou força deste trabalho.

Portanto, tendo como foco as áreas mais desestruturadas dos grandes centros urbanos brasileiros, o Programa das Nações Unidas HABITAT-III traz como objetivo central o de fazer o encaixe ou a conexão entre políticas públicas estatais, com ênfase para questão relativa ao desenvolvimento ambiental, tornando as cidades mais sustentáveis, inclusivas, seguras e resilientes para todos.

O HABITAT III, de forma normativa e obrigatória, projeta uma proposta conceitual para o intercâmbio entre diversas políticas públicas com a política ambiental, o que será o objetivo final do projeto. O que se pretende é, pois, apresentar um modelo estrutural para a integração das políticas públicas hoje em desenvolvimento nas periferias de cidades, com destaque para as brasileiras.

O programa tem como principal desiderato o de servir, no campo prático, para a implementação dos direitos fundamentais através da ação integrada, no Brasil, pela União, Estado e Município, através de interação e intercâmbio de ações no quadro de uma boa governança. Trata-se o Programa da ONU de um modelo a seguir, que propõe

a contribuir para um conceito de cidade pacificada, um projeto contínuo e de longo prazo, a partir da integração de diversos programas governamentais setoriais hoje em execução, relativos aos Direitos Humanos, com inclusão efetiva da Política Ambiental Urbana conjugada com a Política Habitacional.

Traz o Programa a ideia de que o direito à cidade seria aquele em que seja cumprida a função social e ecológica da terra, acesso universal à água potável e ao saneamento sanitário e ambiental; políticas formuladas e implementadas mediante participação e com prioridade para os espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, que contribuam para a coesão social, intra e intergeracional, com reconhecimento para todas as espécies de vulnerabilidades, inclusive social e ambiental; com aproveitamento econômico, inclusivo e sustentável, frutos da urbanização almejada; pondo em prática políticas de gestão de riscos e de resiliência, com fomento a práticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas¹².

Muito em voga nos debates públicos e no seio das reivindicações populares se encontra o que se denomina Reforma Urbana. Sendo que a Nova Agenda Urbana da ONU para 2030 traz o arcabouço de complementaridade entre os Direitos Fundamentais, a integração de Políticas Públicas tidas como exitosas, praticadas em diversos cantos do Mundo, e a necessidade da parceria entre União, Estados e Municípios parecem ser a grande problemática do atual modelo desenvolvido pelo Estado Brasileiro no que diz respeito à efetivação de uma reforma urbana verdadeiramente estruturante e ambientalmente sustentável.

Isto reflete a razão de o meio ambiente repercutir em várias órbitas, desde a nacional, passando pela local ou municipal, buscando-se o alcance de fins diversos e integrados, pois cabe, aos diversos entes, competências complementares e que se devem interligar. Por exemplo, no Brasil, enquanto cabe à União instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento básico, nos termos do artigo 21º, XX, da CF (Constituição Federal), delimitando parâmetros da política urbana que deverão ser adotadas efetivamente por Estados e, sobretudo, por Municípios; estes, por terem autonomia constitucional (artigo 30º, V), devem organizar os serviços públicos de interesse local, em uma efetiva e mútua concertação normativa e operativa¹³.

¹² Vide n. 13 do anexo do Programa ONU-HABITAT III.

¹³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental...* ob cit., pp. 625-626.

Existe a inadiável necessidade de o Estado se organizar de modo a integrar o pacote de direitos fundamentais e entregá-lo para as comunidades mais carentes dos grandes centros urbanos brasileiros. A concomitância, no tempo e no espaço, de tal entrega de direitos deve ser o diferencial a partir do que planeja o HABITAT III.

Existe urgência em unir a ação dos diversos entes estatais em um só projeto de implementação de políticas públicas. O que se visualiza é a dificuldade, no caso do Estado Brasileiro, de harmonizar os programas de moradia, de meio ambiente, com as preocupações relativas à resiliência urbana necessária devido às mudanças climáticas.

Quanto às mudanças climáticas, segurança das moradias e ambiente, intrínsecas são as relações. Hoje não se discute mais que as mudanças climáticas se constituem um fator global e transversal, e ainda mais que os desastres costumam ser mistos, com causas cumulativas, como por exemplo o fator localização de moradias em zonas de riscos, frágeis no lidar com as intempéries previsíveis e imprevisíveis. Tornando, enfim, um elo com problemas ambientais e de resiliência urbana algo comum em relação às consequências advindas das mudanças do clima no planeta¹⁴.

Outra questão que se propõe no HABITAT III diz respeito sobre a necessidade de reestruturação urbana nos bairros periféricos, que seja resgatado, restaurado e desenvolvido o espaço geográfico dos mesmos.

Tal reorganização espacial da periferia deve ter como centro nuclear os recursos ambientais disponíveis. Devendo o Poder Público cuidar de criar unidades de conservação da natureza, desenvolver aquelas com potencial de uso sustentável, e promover uma cultura de preservação e fomento à prática esportiva, cultural e de lazer nas mesmas.

O núcleo do planejamento urbanístico deve ser o da transformação da cidade, em um sentido dinâmico, que transmita mudança de *status quo*; de constituição de uma situação mais organizada e favorável a toda a coletividade; sendo através dos planos urbanísticos que, de acordo com o Estatuto das Cidades, faz-se com que haja um efetivo planejamento territorial para o desenvolvimento das cidades, para a distribuição espacial da população de modo adequado e para áreas salubres e seguras, e para a correta

¹⁴ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito Dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 51.

distribuição de atividades econômicas localizadas nos municípios. Enfim, sendo o desenvolvimento das cidades o grande objetivo do planejamento urbanístico, com rede de estruturas em sintonia com a proteção ambiental que proporcione o desenvolvimento equilibrado do todo¹⁵.

Inúmeras boas práticas socioambientais vêm sendo adotadas em diversos cantos do planeta; políticas públicas que teriam tudo para ser exitosas, mas que acabam por não prosperar em virtude da ausência de integração com outras políticas públicas também necessárias. Cabe, pois, integrá-las, harmonizá-las, com inclusão do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Não se questiona a existência ou normatividade do direito ao equilíbrio ambiental, o que se visa com o HABITAT III é de fomentar, estudar e promover maneiras e traçar indicativos de como poderia incrementar o Desenvolvimento Sustentável nos bairros periféricos das grandes cidades, integrando-o dentro do panorama social, político, econômico e cultural da atualidade.

A partir de uma compreensão multidisciplinar e tendo como desiderato final a almejada pacificação social, o programa da ONU vem a dispor sobre caminhos para a efetivação prospectiva dos direitos humanos através da integração das variadas políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas tanto nacional como internacionalmente, e, a partir do hodierno contexto sócio-geográfico das periferias dos grandes centros urbanos brasileiros, com inserção da política ambiental concomitantemente às políticas habitacionais, de resiliência, de saneamento, dentre outras.

Em termos de organização socioespacial brasileira, extrai-se as especificidades da formação de bairros periféricos no Brasil, no panorama de seu hodierno contexto geopolítico e econômico. Sabendo-se que a origem de seu povo, sua formação, sua cultura, sua pluralidade; e mais especificamente as origens dos centros urbanos nas diversas regiões do País advieram de um sem número de situações e peculiaridades, até se chegar à formação e composição das favelas no Brasil, a partir da primeira metade do

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª Ed. Rev., Ampl., e Atual. São Paulo: Editora Atlas, 2013. pp. 34-37.

século XX, dando lugar à chamada “urbanização caótica” do Brasil, sobretudo após a década de 1970¹⁶.

Processo de desenvolvimento urbano advindo do patamar de massiva migração de camadas desvalidas vindas do sertão e regiões mais empobrecidas, as quais sempre acabaram por se estabelecer em moradias precárias nos aglomerados periféricos do centro mais desenvolvido.

Daí surgindo a “favela”, termo que saiu dos morros do Rio de Janeiro da década de 1920 e passou a denominar qualquer “aglomerado subnormal” de qualquer cidade brasileira, tido como local de habitações improvisadas e sem infraestrutura.

Fenômeno que teve início com o final da Escravatura, com a formação de bairros ou subúrbios formados inicialmente por descendentes de africanos libertos e sem recursos. Em seguida, verificada a proliferação e desordenamento urbano generalizado ocorrido a partir da década de 1970, em decorrência do êxodo rural.

Algo, porém, que se precisa ter como norte do e ideal do trabalho é o de que não se pode desenvolver qualquer política pública em favelas brasileiras sem que se faça uma completa reformulação e reestruturação nas mesmas. Em suma, partir-se-á da premissa de que a composição urbana hoje existente tem de ser completamente reformulada, com estratégia e com respeito aos anseios da população a ser beneficiada, cabendo aos entes estatais organizarem as novas estruturas a partir da recomposição do meio ambiente.

Daí, defender-se a implementação do Programa ONU-HABITAT III, ou a parte dele que diz respeito ao meio ambiente, por meio da metodologia contida na Diretiva da União Europeia, que trata da *Avaliação Ambiental Estratégica*, foco maior do presente trabalho, defendendo-se que normativo similar deve fazer parte incontornável do ordenamento jurídico brasileiro, de modo a tornar possível o alcance dos objetivos do próprio HABITAT III e de outras políticas ambientais de maneira coerente, científica e integrada.

¹⁶ DEÁK, Csaba; SCHIFFER (organizadores). *O Processo de Urbanização no Brasil*. 2ª Ed. 1. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. p. 12.

Somente poderá surtir efeito, no Brasil, um plano de ação coordenado, que envolva os três níveis estatais de Poder, e que vise a implantar concomitantemente: política habitacional e meio ambiente, este em suas várias políticas setoriais. Tudo dentro de um ciclo produtivo e tendo como centro de tais núcleos urbanos as unidades de conservação e outras zonas de preservação ambiental.

Extraí-se, neste contexto, que também advém da normatividade do Programa HABITAT III a necessidade de uma nova governança urbana. Aliás, todo o programa é focado na capacidade de governança urbana para o efetivo direito à cidade, sustentável e igualitária¹⁷.

Em termos de Brasil, ao menos na teoria do Estatuto da Cidade, já se verifica um esboço de uma gestão democrática da cidade no planejamento urbano. Este planejamento, que antes representava uma racionalidade tecnocrata de gabinetes, passa com o Estatuto a buscar aproximar a população dos governantes no sentido de, juntos, promoverem uma gestão que, efetivamente, represente uma modificação no nível da qualidade de vida urbana para toda a comunidade de cidadãos; para tanto estando previstos no Estatuto das Cidades diversos instrumentos com tal finalidade, como a criação de órgãos colegiados de gestão da política urbana, conferência sobre assuntos correlatos aos assuntos urbanos, debates, audiências, consultas públicas, plebiscito e referendo populares, gestão orçamentária participativa. Todos, instrumentos que vêm fortalecer a cidadania por um lado, e por outro fazer integrar o planejamento, a elaboração e execução de políticas, democratizado, assim, o processo de decisão, o que tende a incrementar e valorizar os diversos anseios de todo o corpo social¹⁸.

Uma nova governança que seja democrática, inclusiva, multi-escala e multinível procura alcançar o HABITAT III, devendo haver uma integração vertical a envolver a colaboração entre os governos nacional, regionais e locais; assim como uma integração horizontal, que envolva a colaboração entre setores de cada nível de governo, seus departamentos e instituições públicas; devendo haver ainda nesta governança a

¹⁷ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III policy unit 4: urban governance, capacity and institutional development*. London, LSE Cities, 2017. p. 3.

¹⁸ GRAZIA, Grazia de. *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*. Organizadores: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática - Promessas e Desafios do Estudo da Cidade*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan - Fase, 2012. pp. 65-66.

participação de atores não-governamentais, do setor privado e de atores da sociedade civil; governança facilitada pela digitalização nesta era da governança digital¹⁹.

Para tal fim, necessário se fazer estudo sistemático da estrutura normativa que rege a Cidade e o Meio Ambiente. Para tanto, fazendo-se imprescindível estudar os capítulos da Constituição Federal de 1988 atinentes ao tema; bem como a legislação ambiental correspondente, além de fazer estudo do Estatuto das Cidades e dos Planos Diretores, a fim de se enxergar possibilidades e necessidades de proposição de mudanças.

Cabe destacar que, em linha similar e em caráter de nítida complementaridade, em maio de 2016, exsurge o denominado Pacto de Amsterdão, de onde em reunião informal de Ministros da União Europeia responsáveis por assuntos urbanos, foi alinhavada a Agenda Urbana para a União Europeia.

Nesta Agenda para a União Europeia se estabelece a noção da necessidade de abordagem conjunta de políticas setoriais em os diversos níveis de administração. Devendo-se considerar, sobretudo, os aspectos econômico, ambiental, social, territorial e cultural, sob o prisma de um envolvimento da administração em seus vários níveis com destaque para atuação coordenada, ainda que em pleno respeito ao princípio da subsidiariedade.

Defende este documento, ainda, que comunidades locais, sociedade civil e instituições empresariais e centros de conhecimento formem, junto com a administração, o conjunto de atores do desenvolvimento sustentável.

Objetiva-se, com tal Pacto de Amsterdão, explorar-se o potencial das áreas urbanas e favorecer o seu contributo para objetivos da União Europeia, conclamando-se que autoridades urbanas trabalhem de forma sistemática e coerente para a realização de objetivos abrangentes. Concentrando-se nos pilares de uma melhor regulação, melhor financiamento, melhor conhecimento com intercâmbio de melhores práticas e saberes, com coerência entre os assuntos urbanos e a coesão territorial.

Traz como temas prioritários, dentre outros, a qualidade do ar, a pobreza urbana, a habitação, a adaptação climática incluindo a infraestrutura verde, a transição

¹⁹ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III policy unit 4: urban governance...* ob cit., pp. 3-4.

energética, o uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza. Tudo através de uma abordagem integrada com consideração de questões transversais, com governança urbana eficaz, incluindo a participação dos cidadãos, em planejamento urbano sólido e estratégico.

Por fim, a Agenda Urbana para União Europeia, expressamente, prevê que a mesma deva contribuir para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, notadamente o Objetivo 11, de “tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”; bem como contribuo para a Nova Agenda Urbana Mundial, como parte do processo do nominado Habitat III.

Embora o foco do presente trabalho seja o Programa ONU-HABITAT III, cabível mencionar como o tema nele inserido vem sendo o mesmo abordado em termos regionais, como é o caso do pioneiro Pacto de Amesterdão, que trata do tema em nível de União Europeia.

Feitas tais observações e apontado este breve paralelo atinente à abordagem do tema na União Europeia, *as premissas e a delimitação do objeto do presente trabalho* seriam, e tomando como base as premissas trazidas no Programa ONU-HABITAT III:

- Encontra-se nas periferias das cidades do Brasil o que há de mais degradante e mais indigno para o cidadão brasileiro;
- O País adota Políticas Públicas isoladas, sem integração entre si, e sem comunicação entre os entes estatais em sua implementação, e praticamente sem que haja participação de atores extra-estatais para contribuir no quadro de governança participativa;
- A proposta de reorganizar a estrutura conceitual da cidade a partir da periferia, através de tal integração de políticas públicas, será o desafio do Programa ONU-HABITAT III, valendo-se de metodologia de análise qualitativa e sistêmica nos termos apresentados acima;
- Enfim, constata-se a necessidade de um instrumento jurídico, carente no Brasil, mas existente no direito comparado (Diretiva da União Europeia – Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho), que deve ser “incorporado” ao direito nacional brasileiro como forma de o País possuir instrumental suficientemente mínimo para o mister de promover a reforma urbana desejada e exigível

normativamente, desde o plano internacional até os níveis nacional e local de planejamento ambiental-urbanístico.

1.3. A Plataforma Metodológica da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Necessidade Para o Ordenamento Jurídico Brasileiro

De há muito, chegou-se à constatação de que meio ambiente necessita ser considerado em uma concepção integrada, donde se parte para construção de meios jurídicos pelos quais a proteção ambiental seja promovida de uma forma sistêmica, em um quadro protetivo onde a componente ambiental natural seja vista em integração com fatores não só físicos, químicos e biológicos, mas sintonizados com suas relações com fatores sociais, econômicos e culturais; e, como adverte a lição de Canotilho, através de uma forma de entendimento multitemático, a obrigar a necessidade de uma ponderação ou balanceamento de direitos e interesses²⁰.

Exatamente nesta tônica efetiva-se tal intento, no plano jurídico da União Europeia, com a estatuição da Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho – transposta para o ordenamento jurídico português por meio do Decreto-Lei 232/2007, de 15 de junho, a qual dispôs sobre a denominada Avaliação Ambiental Estratégica – AAE. Consiste tal ferramenta como mecanismo propício à integração das considerações ambientais na elaboração de políticas, planos e programas que possam ter efeitos negativos sobre o meio ambiente, considerando tais efeitos na tomada de decisão antes mesmo da respectiva aprovação.

Tratando-se, pois, de um procedimento formal de análise sistemática a respeito dos efeitos ambientais em níveis superiores de decisão; sendo um procedimento global de integração, com vistas a propiciar a sustentabilidade no âmbito da elaboração de planos e programas, superando as deficiências que decisões de menor amplitude, tomadas em sede de avaliação de impacto ambiental – AIA; proporcionando um

²⁰ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. Revista CEDOUA. 2 /4 _ 11 – 18, 2001. Coimbra: Cedoua, 2001. p. 12.

alargado contributo ao princípio da proteção do meio ambiente, e assim proporcionando um desenvolvimento sustentável²¹.

Estabelece a Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho (a qual passa a ser designada de Diretiva AAE) que determinados planos e programas capazes de produzir efeitos significativos no ambiente sejam sujeitos a uma avaliação ambiental prévia, com vistas a proporcionar um nível elevado de proteção do ambiente e para contribuir para a integração das considerações ambientais na elaboração dos tais planos e programas, para enfim alcançar-se o desenvolvimento sustentável.

Mencionada Diretiva AAE sendo fruto de um processo contínuo de aperfeiçoamento legislativo, que se desenvolve no âmbito da União Europeia relativamente ao *princípio do desenvolvimento sustentável*, e que tem como precedentes para fins da inserção do mesmo princípio no plano urbanístico, por exemplo, a Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, datada de 1998, e intitulada *Sustainable Urban Development in the European Union: a framework for action*; sendo ainda exemplo de precedente a Decisão n. 1411/2001/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho, que diz respeito à cooperação para desenvolvimento urbano sustentável, dentre outros exemplos de normativos precedentes à Diretiva²².

No que tange à historicidade relativa às avaliações ambientais que foram sendo desenvolvidas e aperfeiçoadas ao longo do tempo, a AAE apresenta-se como um incremento ao princípio da prevenção, que encontra raízes na década de 1970, quando entra em vigor, nos Estados Unidos da América, a *National Environmental Policy Act* (NEPA), diploma normativo que consagrou a avaliação de impacto ambiental para diversas intervenções do homem no ambiente²³, que veio a similarmente ser adotada no âmbito europeu pela Diretiva n. 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho, transposta para o ordenamento jurídico português por meio do Decreto-Lei n. 186/90, de 6 de junho.

²¹ LIZARRAGA, José Antonio Razquin. *La Integración entre Urbanismo y Medio Ambiente: Hacia un Urbanismo Sostenible*. In Revista Jurídica de Navarra, N. 42. Navarra: Revista Jurídica de Navarra, 2006. pp. 80-81.

²² MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. pp. 162-163.

²³ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 319.

Contudo, tendo em vista a razão de a avaliação de impacto ambiental de projetos (AIA) somente ser promovida em fase imediatamente anterior à execução de um projeto em concreto, verificou-se a necessidade de se criar um instrumento em que fosse possível a efetivação da ponderação de valores ambientais no âmbito de planos e programas, ou seja, de maneira mais estratégica e programada, algo não possível através da AIA²⁴.

A instituição da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE de Planos e Programas veio a crescer, portanto, efetividade à proteção ambiental, a qual muitas vezes se mostrava insuficiente no âmbito da Avaliação de Impacte Ambiental-AIA de Projeto, dado esta última ser realizada em momento onde são restritas as possibilidades de se tomar diferentes opções ou soluções alternativas²⁵.

Apresenta-se a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE como um instrumento técnico-jurídico que funciona para a realização do princípio da prevenção de forma mais recuada, mais antecipada, já que o momento da avaliação se dá precocemente, no nascedouro da elaboração do plano ou programa; enquanto, em contrapartida, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, por dizer respeito um projeto já pronto e especificado, já não admite uma amplitude tão considerável de alternativas viáveis que equacionem as necessidades da proteção do ambiente²⁶.

Digno de análise mais específica, o trabalho científico aponta, na sequência, para programas e planos – sujeitos à avaliação ambiental estratégica – desenvolvidos *para ordenamento territorial urbano*, nos termos da previsão do artigo 3º, n. 2, alínea “a”, da Diretiva n. 2001/42/CE e no artigo 3º, n. 1, do Decreto-Lei 232/2007 (que transpõe a referida Diretiva AAE para Portugal), o qual, em seu preâmbulo, foi expressivo ao enfatizar a necessidade da avaliação ambiental estratégica para os procedimentos de elaboração, acompanhamento, participação e aprovação destes planos e programas de *gestão territorial e urbanística*.

²⁴ D’ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação Ambiental de Planos e Programas e a sua Integração no Edifício da Avaliação Ambiental*. In. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Ns. 29/30. Coimbra: Almedina, 2008. pp. 129-131.

²⁵ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas: Um Instituto de Reforço da Protecção do Ambiente no Direito do Urbanismo*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita, Volume I. Org. CAMPOS, Diogo Leite. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 477.

²⁶ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 477-478.

Assim, após feita a abordagem científica mais ampla da Diretiva AAE e de algumas de suas mais controversas e importantes questões, o trabalho se dirigirá para a importância deste instrumento para a sustentabilidade ambiental no meio urbano; demonstrando-se que, através de tal avaliação estratégica quando da elaboração de planos e de programas de ordenamento do território, é possível melhor se integrar as disciplinas jurídicas Direito do Ambiente e Direito do Urbanismo, a se constituir, pois, em autêntico instrumento da política para o ambiente²⁷.

A se concluir que, por meio do mecanismo da avaliação ambiental estratégica de planos e programas referentes aos *instrumentos de gestão territorial*, viabiliza-se a integração de grandes opções de desenvolvimento, permitindo a construção da sustentabilidade no desenvolvimento urbano, sob os auspícios de uma ação integrada do desenvolvimento social e econômico interligado aos cuidados das necessidades de proteção ambiental²⁸.

1.4. Ética, Socioambientalismo e Normatividade

O que se propugna, através do Programa ONU-HABITAT III, é que a Humanidade se dê conta de que é indispensável existência de um compromisso ético-ambiental.

Propondo-se que questões da vida, do destino planetário e dos valores humanos sejam enxergadas como umbilicalmente interligadas; de forma que a evolução para uma ética ambiental no pensamento pós-moderno se mostra frutífera para que se viabilize a proteção de família humana no âmbito de uma proteção mais abrangente, que abrace todos os ecossistemas e a totalidade da vida com todas as potencialidades da criação²⁹.

Premente se apresenta a necessidade de aproximar e, simultaneamente, buscar-se o alcance dos objetivos de eficiência e justiça; de produtividade e equidade; de competitividade e de solidariedade; chegando-se ao nominado *desenvolvimento integral* no seio urbano. Tal desiderato a carecer de atuação estratégica nas políticas de

²⁷ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., p. 162.

²⁸ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 140.

²⁹ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., pp. 146-147.

desenvolvimento, com esforços e participação conjunta dos vários componentes sociais, a possibilitar a partilha de variados conhecimentos científicos, a fim de se construir decisões políticas que sejam tecnicamente consistentes e socialmente legítimas, tornando possível que os impactos sociais e ambientais sejam previamente considerados na tomada de decisão³⁰.

Urge que se volte para uma ética pela qual a Humanidade se enxergue como inserida em um todo maior do qual faz parte e pelo qual possui imensurável responsabilidade. Sendo prodigioso afirmar que, para além de senso de racionalidade, é mister que “em todos os pactos sociais que venham a ser estipulados, deva-se incluir a natureza como cláusula inegociável”, chegando-se a um mais evoluído estágio civilizatório de *senso reflexivo* e de *amorização*³¹.

E para além do senso ético propriamente dito, reforça-se a *força política e normativa* para a implementação do Programa ONU-HABITAT III sintonizado com a Diretiva sobre Avaliação Ambiental Estratégica.

O próprio n. 22 do anexo do Programa da ONU menciona que a adoção da Nova Agenda Urbana como um ideal coletivo e *compromisso político* – inclusive da República Brasileira – a fim de se promover o desenvolvimento urbano sustentável, com papel-chave para as cidades e assentamentos humanos como impulsores do desenvolvimento de um mundo cada vez mais urbanizado.

A *normatividade* do HABITAT III também é inquestionável, já que, conforme expressamente é mencionado no n. 12 do anexo do Programa, a Nova Agenda Urbana para 2030 tem com fundamentos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração dos Objetivos do Milênio, além da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, todos aprovados sob os auspícios das Nações Unidas.

O que está a carecer o ordenamento jurídico brasileiro é mesmo da implantação normativa, com força obrigatória, do instrumento existente no âmbito da União Europeia (Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho) e

³⁰ MARADIAGA, Óscar. *Sem Ética Não Há Desenvolvimento Para Ninguém*. Porto: Edições Salesianas, 2016. pp. 33-34.

³¹ BOFF, Leonardo *apud* MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 159.

ainda faltante em termos de força cogente na legislação nacional brasileira; o qual vem a tornar-se imprescindível, para a formulação e configuração de planos urbanísticos, com ênfase para o sensível aspecto ambiental; instrumento este consistente em Avaliação Ambiental Estratégica, que será objeto de estudo no presente trabalho científico.

E em reforço à normatividade do Programa Habitat III, para além de se configurar como uma norma pertencente ao Direito Internacional, há de se apontar que o mesmo adota um conceito amplo para o que seria o ambiente e para a sua respectiva proteção, desde já se delimitando este tema para a correta compreensão do que se defende como ambiente.

1.5. A Compreensão do Que Seja Ambiente e Sua Titularidade Jurídica

Exatamente na linha apresentada pelo Estado Brasileiro, contempla-se um conceito de ambiente bastante amplo, a confluir os aspectos naturais propriamente ditos com os aspectos artificiais presentes no meio urbano, e, sobretudo, as interações constantes entre tais enfoques em meio ao ambiente urbano³².

O conceito amplo para ambiente no cenário brasileiro encontra como fonte inspiradora normativa o direito norte-americano que, desde a *Clean Air Act* (1970), insere no conceito de ambiente além dos elementos naturais, os aspectos paisagísticos e o meio ambiente criado; o mesmo ocorrendo com a *National Environmental Policy Act* (NEPA) que, em sua seção 101, permite e abriga a vida em todas as suas formas, esta última expressão a significar o englobamento de bens sociais e econômicos e o conjunto de condições, influências e interações que abriga a vida³³.

A doutrina brasileira também adere ao conceito amplo de ambiente ao enfatizar os seus três aspectos: o artificial, constituído pelo espaço urbano, nele incluído áreas verdes, áreas livres em geral; o cultural, consubstanciado pelo patrimônio histórico,

³² SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental – Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*. Série Idp. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 317.

³³ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental...* ob.cit., pp. 311-312.

artístico, arqueológico, paisagístico e turístico; e o ambiente natural ou físico, designadamente constituído pelo solo, pelo ar, pelas águas, pelo ar atmosférico, etc.³⁴.

A legislação brasileira também é pródiga em defender o conceito amplo de ambiente, quando, por exemplo, a Lei 6.938/81, ao conceituar poluição, enumera que seria a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades como as que prejudiquem o bem-estar da população, criem condições adversas a atividades sociais e econômicas, afetem condições estéticas ou sanitárias, além é claro aquelas que afetem o ambiente propriamente natural³⁵.

Advém desde a concepção constitucional brasileira para ambiente a ideia de contemplação dos aspectos além dos naturais neste conceito. A própria sistematização da Constituição Federal Brasileira de 1988 dar a entender que o conceito acima, constante da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), foi recepcionado, ao tutelar a Constituição, conjuntamente, não só o ambiente natural, mas o artificial, o cultural e do trabalho³⁶.

Tal constatação advém de simples passagem ocular no artigo 225 da CF/88, ao fazer uso da expressão “sadia qualidade de vida”, a significar que o constituinte se valeu de dois objetos da tutela do ambiente: o imediato, consistente da proteção do ambiente natural, e ainda outro mediato, significado pela ideia de qualidade de vida³⁷.

Ademais, a simples integração do artigo 225 – capítulo da Constituição Brasileira denominado Do Meio Ambiente – inserido no título VII (Da Ordem Social) da mesma Carta Magna, é mais que uma consagração de que há uma perfeita correlação na proteção ambiental, composta pela ordem ecológica e pela proteção social em contexto jurídico socioambiental; podendo-se, ademais, dizer que, em termos de doutrina nacional brasileira, há praticamente um consenso nesse sentido expreso, o mesmo se encontrando na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça³⁸.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª Ed., Atualizada. São Paulo, Malheiros, 2009. p. 21.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental...* ob.cit., p. 312.

³⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado - Lei 10.257/2001 - Lei do Meio Ambiente Artificial*. 6ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 60-61.

³⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto...* ob. cit., pp. 60-61.

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental...* ob.cit., pp. 313-314.

De se afirmar, pois, que o ambiente urbano, como dimensão humana e construída de ambiente, por revelar a constante e intrínseca relação entre bens naturais e artificiais, acaba sendo o exemplo pronto e acabado para caracterizar a intervenção e interação humana no meio natural³⁹, somente sendo validamente jurídico se tal interação vier a satisfazer as necessidades tanto da qualidade de vida, como o respeito ao ambiente natural por seus próprios atributos e por suas próprias necessidades.

Outrossim, a corrente dominante no Brasil aponta para a existência do direito ao ambiente nos moldes acima descritos, decorrendo tal entendimento das próprias interpretações do Supremo Tribunal Federal, sobretudo nos julgados n. RE 134.297-8/SP e MS 22.164/DF. Destes julgamentos, a Suprema Corte brasileira compreendeu que o bem ambiental apresenta características jurídicas singulares, dentre as quais: haveria perante ele uma repartição de responsabilidades no exercício de deveres fundamentais; haveria uma titularidade compartilhada de interesses sobre o bem ambiental, que alcançariam inclusive as futuras gerações. Tal entendimento sedimenta-se no princípio da solidariedade como substrato do direito fundamental ao meio ambiente⁴⁰.

O Supremo Tribunal foi além, para interpretar que o dito direito fundamental ao meio ambiente não concederia apenas pretensões aos seus titulares coletivos, mas sim e também poderes que esta titularidade coletiva conferiria para a devida proteção dos valores ambientais em questão, poderes estes dados a toda a coletividade. A Constituição conferiria, então, não apenas um direito de titularidade atribuída a todos, mas determinaria uma gama de deveres sobretudo dos Poderes Públicos, mas não só destes, deveres de proteção devidos por todo o grupo social, em benefício das presentes e futuras gerações para esta necessária qualidade ambiental constitucionalmente protegida⁴¹.

E mais, deveres estes que adviriam de uma proteção objetiva do ambiente, representada por obrigações ou deveres coletivos de proteção; ou seja, tais deveres resultariam não do exercício de um direito perante outro indivíduo em relação de horizontalidade ou perante o próprio Estado em relação vertical. Seriam os deveres de

³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental* ob. cit., p. 317.

⁴⁰ AYALA, Patryck de Araújo. *O Novo Paradigma Constitucional e a Jurisprudência Ambiental no Brasil*. In *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro* - 6ª Ed. Rev Organizadores: CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato.. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 428.

⁴¹ AYALA, Patryck de Araújo. *O Novo Paradigma Constitucional...* ob. cit., pp. 428-429.

proteção desvinculados de qualquer posição jurídica. E deveres a serem prestados tanto pela forma positiva como negativa, ou seja, tanto havendo obrigações de promover a proteção, como obrigações de não fazer ou não degradar. Enfim, a Corte reconhece o direito fundamental ao ambiente encerrando, porém, todos estes deveres correlatos e independentes de pretensões⁴².

Deste modo, verifica-se vir o direito brasileiro, mais precisamente aquele interpretado pela Suprema Corte, a aproximar-se de parte da doutrina portuguesa, designadamente na linha desenvolvida pelo Professor Vasco Pereira da Silva, pelo menos em parte. Para o catedrático, o ambiente se apresenta como um direito fundamental, mais precisamente um direito do Estado Pós-Social, o qual se caracteriza pela colaboração de entidades públicas e privadas, estando associado a uma terceira geração de direitos humanos; existindo um verdadeiro direito ao ambiente e à qualidade de vida⁴³.

O que existiria, para o Doutor Vasco Pereira da Silva, seria ao lado de direito subjetivo das pessoas no que tange ao ambiente, uma tutela objetiva dos bens ambientais, deveres tanto estatais como de privados em relação às prestações positivas e negativas devidas ao ambiente. Pela perspectiva subjetivista ou de direito fundamental ao ambiente, haveria a vantagem de que sempre o ambiente e seu respetivo valor axiológico deveria ser ponderado em relação a demais bens e interesses em casos concretos, de modo a haver uma prudente e correta conciliação ou ponderação de bens e interesses na ótica de posições jurídicas definitivas após a análise do caso em questão a partir de possíveis colisões de direitos⁴⁴.

Defende-se, por fim, na senda do professor referido e nos termos da ótica do Supremo Tribunal Federal brasileiro, que o ambiente seja visto na perspectiva do princípio da dignidade da pessoa humana, sem o qual (a devida proteção ambiental) esta dignidade não será alcançada juridicamente e também no mundo dos fatos. Cabendo, no entanto, que haja uma tarefa como tutela objetiva de proteção por parte de atores estatais e também atores privados, no sentido de que o “defender a natureza e o

⁴² AYALA, Patryck de Araújo. *O Novo Paradigma Constitucional...* ob. cit., pp. 430-433.

⁴³ SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. 2. Reimp. Da Ed. de fev. 2002. Coimbra: Almedina, 2002. pp. 21-23.

⁴⁴ SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito...* ob cit., pp. 26-28.

ambiente” esteja conectado com um princípio jurídico objetivo que se faz impor a todo o ordenamento, de modo que os fins ecológicos sejam devidamente protegidos⁴⁵.

Por fim, para fins didáticos e para não se pôr em dúvidas a dupla dimensão direito subjetivo/ dever jurídico-objetivo de proteção, é de se enfatizar que o *caput* do artigo 225 da Constituição da República brasileira, verdadeiro núcleo duro do direito do ambiente no cenário nacional brasileiro, trata exatamente na linha aqui defendida ao mencionar que “todos têm *direito* ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o *dever* de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

⁴⁵ SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito...* ob cit., pp. 30-33.

2. Meio Ambiente e Cidades

Estreitos são os laços que aproximam o direito do ambiente com o direito do urbanismo; sendo certo que o direito do urbanismo vem cada vez mais se tornando qualitativo em matéria de proteção ambiental. Paulatinamente, a defesa do meio ambiente tem sido realizada por normas que se valem do direito urbanístico para fins de proteção e valorização do ambiente natural⁴⁶.

O *princípio da proteção ambiental*, ante seu caráter nitidamente transversal e comunicável aos dois ramos do direito em alusão, acaba sendo o principal elo de ligação destes dois campos do direito. Tal princípio a permear hodiernamente a atuação da ordenação urbanística, tornando evidente a progressiva integração entre urbanismo e meio ambiente⁴⁷.

2.1. O Caráter Transversal e Interdisciplinar do Ambiente

Justamente em razão da transversalidade e da complexidade do ambiente, cujo estudo repercute em um sem número de Ciências – além de fazer parte dos saberes tradicionais – é que se fala em interdisciplinaridade do saber ambiental. Aprender e representar o conhecimento da dimensão ambiental requer uma metodologia impreterivelmente interdisciplinar, dado que a problemática ecológica requer visão holística de toda a realidade envolvida⁴⁸.

Sendo uma certeza que os problemas ambientais possuem enorme complexidade, necessário se faz que intervenham, no procedimento do saber ambiental,

⁴⁶ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas: Um Instituto de Reforço da Protecção do Ambiente no Direito do Urbanismo*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita, Volume I. Org. CAMPOS, Diogo Leite. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. pp. 449 e ss.

⁴⁷ LIZARRAGA, José Antonio Razquin. *La Integración entre Urbanismo y Medio Ambiente: Hacia un Urbanismo Sostenible*. In Revista Jurídica de Navarra, N. 42. Navarra: Revista Jurídica de Navarra, 2006. pp. 57-58.

⁴⁸ LEFF, Enrique. *Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental*. In. Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais. Editores: PHILIPPI JR, Arlindo; TUCCI, Carlos E. Morelli; HOGAN, Daniel Joseph; NAVEGANTES, Raul. São Paulo: Signus Editora, 2000. pp. 19-20.

diversos processos de diferentes racionalidades científicas, reconhecendo-se que a questão ambiental encontra-se no campo de inter-relações sociedade-natureza, a demandar, por isso, abordagem holística, necessário para tanto que haja a interação contínua entre as ciências da natureza com as ciências da sociedade, em uma reflexão epistemológica e metodológica própria para a complexidade dos sistemas do ambiente⁴⁹.

A traduzir-se a interdisciplinaridade no vínculo entre saberes, no “saber com o outro saber”, em relação de complementaridade e mútua cumplicidade; enfatizando-se que a ciência também produz ignorância face à especialização demasiada, de modo que o tal diálogo com demais ciências acaba por conferir a construção de “intraciências” com vínculos de “interciências”, caso contrário o isolamento das mesmas termina por chegar em um nada em termos de compreensão⁵⁰.

Outrora neste debate colocava-se a visão naturalista ou ecologista com predomínio quase que absoluto, com o tempo passou-se a entender a necessidade de uma visão mais ampla de ambiente, conjugado com questões econômicas e socioculturais para as quais as questões biológicas e físicas se constituem como base natural⁵¹.

Assim, o chamado diálogo dos saberes passa a funcionar como verdadeira necessidade para a compreensão mais completa possível da complexidade do ambiente; um encontro de ciências e de saberes tradicionais que têm o ambiente como epicentro da interdisciplinaridade, dado ser o ambiente natural componente transversal, que perpassa todos estes saberes isolados⁵².

Sendo de falar-se em enfoques sobre os contatos entre disciplinas: o caráter *multidisciplinar*, a dizer respeito a aspecto mais quantitativo numérico, no sentido de profissionais de variadas áreas discutirem o assunto; como ainda se fala em no aspecto *interdisciplinar*, este objetivando um enfoque mais repleto de vínculos e nexos de modo a tornar o conhecimento bem mais abrangente; e ainda o caráter *transdisciplinar*, como

⁴⁹ LEFF, Enrique. *Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental...* ob. cit. p. 20.

⁵⁰ COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *Considerações sobre a Interdisciplinaridade* In. *Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais*. Editores: PHILIPPI JR, Arlindo; TUCCI, Carlos E. Morelli; HOGAN, Daniel Joseph; NAVEGANTES, Raul. São Paulo: Signus Editora, 2000. p. 56.

⁵¹ LEFF, Enrique. *Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental...* ob. cit. p. 21.

⁵² LEFF, Enrique. *Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental...* ob. cit. pp. 44-45.

algo dotado de uma superação científica, mais qualitativo e quantitativo conhecimento, do qual a questão ambiental é verdadeiro exemplo, pois dela se depreende a carência de uma cosmovisão, ou uma síntese holística de saberes⁵³.

A sapiência ambiental sendo fruto do diálogo de saberes como que um encontro ou mesmo entrecruzamento ou hibridização destes mesmos saberes, em método sistêmico e interdisciplinar⁵⁴.

Mais ainda, existe a compreensão de que o paradigma ecológico possui objeto cuja natureza é dinâmica, daí serem os respectivos problemas essencialmente holísticos, a se depreender para a necessidade de se fazer sempre estudos evolutivos, já que a natureza e seus componentes não são estáticos, mas estão em permanente dinamismo, de um modo tal que se uma ciência não promove intercâmbios e interações com outras jamais poderá acompanhar devidamente o progresso e jamais conseguirá proteger corretamente o objeto de seus estudos, que é a natureza, com toda a complexidade que lhe é inerente⁵⁵.

Falar-se em interdisciplinaridade como método de abordagem decorrente do caráter transversal do ambiente, por sua vez, no âmbito jurídico o fenômeno se repete. Tanto pela necessidade de intercâmbio com demais ciências que estudam o ambiente, como pela existência de a transversalidade, inerente ao Direito Ambiental, contactar com outros diversos ramos da própria Ciência Jurídica⁵⁶.

Também o Direito do Ambiente a servir como canal de diálogo para além do aspecto estritamente jurídico, mas a abrir fronteiras com demais saberes, diante da estrutura complexa objeto precípua de seu estudo. Diante da crise ecológica, tão grave, cabe ao Direito Ambiental o papel de internalizar para a Ciência Jurídica as principais questões atinentes ao tema, para tanto havendo a necessidade de uma “religação dos saberes”, a fim de se pensar os fenômenos com contornos de inseparabilidade e em “intro-
retro-ação”⁵⁷.

⁵³ COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *Considerações sobre a Interdisciplinaridade...* ob. cit. pp. 57-58.

⁵⁴ LEFF, Enrique. *Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental...* ob. cit. pp. 46-47.

⁵⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do Direito na Proteção do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2015. pp. 47-48.

⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental – Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*. Série Idp. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 379.

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental...* ob. cit. p. 380.

O jurista brasileiro Édis Milaré, após mencionar no caráter transversal do ambiente, que faz do mesmo objeto de ciências várias como a Jurídica, a Ecologia, a Economia, a Antropologia, a Sociologia, também enumera – a partir do caráter multidisciplinar do ambiente no plano jurídico – os diversos ramos do Direito que de uma forma ou de outra diz respeito com as questões ambientais. Desde o Direito Constitucional, que enumera competências Administrativas; passando para o Direito Penal, com sanções para infrações ao ambiente; chegando ao Direito Tributário, que oferece subsídios (tributação extrafiscal) para estímulo a condutas pró-ambiente; o Direito Civil que tutela o ambiente com regras voltadas ao direito de vizinhança; e sem dúvidas o Direito Internacional do Ambiente, que vem assumindo posição de destaque na tutela do ambiente em termos planetários⁵⁸.

Similarmente se apresenta o laço do Direito do Ambiente com o Direito do Urbanismo, conforme bem leciona o Professor da Universidade de Coimbra Fernando Alves Correia. Reafirmando serem ditas disciplinas autônomas, são, contudo, intimamente conexas. Os estreitos laços entre o Direito do Urbanismo e o Direito do Ambiente fizeram com que o primeiro se tornasse cada vez mais qualitativo, já que a proteção ambiental é observada cada vez mais na cidade, por meio do conceito de “ambiente urbano ou ecologia urbana”, em três dimensões, quais sejam o combate à poluição urbana, a melhoria do ambiente construído e a criação ou preservação de espaços naturais; falando ainda da “promoção da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana”, fruto do que denomina “direito do ambiente urbano” ou mesmo do “direito do urbanismo ecológico”⁵⁹.

A transversalidade do Direito do Ambiente em relação aos demais ramos do direito, dada a grande importância do bem protegido, não se observa como uma relação simplesmente paralela; a transversalidade querendo ter significância de um “direito de coordenação”, um ramo jurídico que impõe aos demais respeito às suas normas, sobretudo pelo fato de seu fundamento de validade advir das próprias normas constitucionais⁶⁰.

⁵⁸ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. pp. 282-283.

⁵⁹ CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo. Vol. I*. 4ª Ed. 2. v. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. pp. 105-107.

⁶⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016. p. 22.

É ainda de se enfatizar que a política do ambiente, tratando-se de uma política transversal, acaba por perpassar demais políticas setoriais do Estado, devendo em cada uma destas ser tida em consideração, dado que o dever de integração das considerações ambientais – o qual, desde o Tratado de Roma, no âmbito europeu, torna obrigatório que todos os princípios fundamentais do Direito do Ambiente sejam aplicados às demais políticas⁶¹ – também repercute em políticas do urbanismo e do ordenamento do território.

2.2. Direito Urbanístico Ambiental e Direito Ambiental Urbanístico

Pouco a pouco, as ideias de governo racional, governança territorial, desenvolvimento sustentável, coesão territorial, planificação estratégica, em um contexto institucional de participação cidadã, têm se incorporado na legislação da União Europeia e, por via de consequência, nos respectivos Estados-Membros⁶²; denotando uma clara construção no sentido da necessidade de interação entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente.

No âmbito constitucional do Estado Português, é verificado este elo de proximidade entre tais ramos-irmãos da Ciência Jurídica ao estabelecer a Constituição da República Portuguesa, na alínea “b” do n. 2, do artigo 66º, como sendo incumbência do Estado assegurar o direito ao ambiente, “ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem”; deixando manifesto o intercâmbio entre as matérias ambiental e urbanística⁶³.

O professor Fernando Alves Correia chega a mencionar que, diante da constitucionalização dos dois campos do direito, haveria um autêntico “direito do ambiente urbano”, a combinar o uso de um “direito do urbanismo ecológico” e de um

⁶¹ SANTOS, Cláudia Maria Cruz; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Coordenação Científica: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Universidade Aberta, 1998. pp. 54-55.

⁶² ROMERO, Joan. *¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos?* Enseñanzas de la experiencia española. Hábitat y Sociedad, nº 2. Valencia: Hábitat y Sociedad, 2011. p. 16.

⁶³ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 451.

“direito do ambiente urbanístico”, cuja finalidade seria a promoção da qualidade ambiental no contexto de vida urbana⁶⁴.

Essa interação como redundância, em grande parte, do nominado *princípio da integração* no âmbito da União Europeia, pelo qual a Política Comunitária do Ambiente é enxergada como uma política transversal, já que os grandes programas e projetos têm quase sempre impactos no ambiente. Diante do quê, necessário sempre se associar as diversas políticas públicas com a política ambiental. Pelo princípio da integração, faz-se imprescindível ministrar os princípios da política do ambiente – como o da prevenção/precaução, correção na fonte e poluidor-pagador – em qualquer grande política comunitária (inclusive a política do ordenamento do território e do urbanismo); tornando possível o controle e eventual declaração de nulidade em caso de desrespeito a tais princípios⁶⁵.

No cenário nacional brasileiro, esta constante interação dos dois ramos da Ciência Jurídica também é observada já a partir do contexto constitucional, donde se extrai, deste o artigo n. 182º (*caput*), que a política de desenvolvimento urbano deve ter por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com garantia de bem-estar aos seus habitantes; direito fundamental que dá substrato ao Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o qual enumera, dentre outros instrumentos da política ambiental, o zoneamento ambiental, a instituição de unidades de conservação da natureza, prevendo licenciamentos ambientais e urbanísticos e estudo de impacto ambiental dentre outros⁶⁶.

Notável, ainda, o artigo n. 30º, inciso VIII, da Constituição Federal do Brasil, no que diz respeito à competência dos municípios, estatui que o adequado ordenamento territorial deve se dar mediante um planejado e controlado processo de uso, parcelamento e ocupação do solo, artigo o qual, conjugado com o já citado artigo 182º da Constituição brasileira, contempla preocupações ambientais no campo urbanístico⁶⁷.

⁶⁴ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 451.

⁶⁵ ARAGÃO, Alexandra. *Direito Comunitário do Ambiente, Cadernos CEDOUA*. Coimbra: Almedina, 2002. pp. 22-23.

⁶⁶ MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade - Anotações À Lei N. 10.257, de 10-7-2001*. 3ª Ed. Rev., e Ampl. São Paulo: Saraiva: 2013. pp. 71-72.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª Ed., Atualizada. São Paulo, Malheiros, 2009. p. 50.

Ainda a respeito da legislação nacional brasileira, no que tange ao toque entre direito ambiental e direito urbanístico, é de enfatizar que o referido Estatuto da Cidade estipula normativamente que, entre as diretrizes da política urbanística, situa-se a garantia do direito a cidades sustentáveis, este entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, para presentes e futuras gerações. Prevê-se que a sustentabilidade das cidades requer harmonia e compatibilidades entre desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos. A cidade sustentável a demandar a configuração simbiótica do meio ambiente urbano com o meio ambiente natural, ensejando a proclamação de princípios de sustentabilidade como o dos limites ambientais da gestão da procura, da eficácia ambiental e da equidade⁶⁸.

Destarte, a afinidade entre direito do ambiente e direito do urbanismo promove uma nova perspectiva de planejamento urbanístico. Tal convergência faz com que não se possa tolerar o urbanismo como suporte voltado exclusivamente para as atividades econômicas; havendo de prevalecer uma lógica de ética pública, mediante a defesa de interesses gerais associados ao direito à gestão sustentável de recursos escassos e não renováveis⁶⁹.

Dada essa realidade, crescente mostra-se o incremento de uma postura jusambientalista do direito do urbanismo. Se é certo que cada uma destas vertentes tem seus fins próprios, o fato, contudo, é que os dois apresentam uma série de objetivos em comum. Trata-se, pois, de organizar, no território, diversos direitos constitucionalmente protegidos, harmonizando conteúdos da ordem econômica e da ordem ambiental no espaço físico-social, a fim de que haja uma determinação da utilização racional de recursos em harmonia com os sujeitos, através de uma saudável condição de vida, como uma autêntica responsabilidade do Estado⁷⁰.

Sendo de se mencionar que o Estado Democrático Social tem por dever o melhoramento, para todos e em concretude, de condições território-ambientais, por

⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª Ed. Rev., Ampl., e Atual. São Paulo: Editora Atlas, 2013. pp. 46-48.

⁶⁹ ROMERO, Joan. *¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos?... ob. cit.*, pp. 15-16.

⁷⁰ ALFONSO, Luciano Parejo. *La Ordenación Territorial y Urbanística y El Gobierno de La Ciudad em el Estado Territorialmente Descentralizado*. In Revista Digital de Derecho Administrativo, n. 7. Revista Digital de Derecho Administrativo, 2012. p. 67.

meio da organização do solo e do espaço de modo adequado para a plenitude da vida individual e coletiva, efetivando tais valores constitucionais⁷¹.

Os programas e planos territoriais apresentam-se como sendo um dos instrumentos comuns ao direito do urbanismo integrado ao direito do ambiente. Destacam-se, em Portugal, dentre outros, os programas especiais de ordenamento do território e os programas setoriais do ambiente. Os primeiros (programas especiais) ao estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e ao assegurarem a preservação de sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território; vocacionados, assim, a áreas ambientalmente sensíveis ou de grande relevo ambiental. Os segundos (programas setoriais) como instrumentos para a programação e concretização de política para a proteção ambiental incidente na política de organização do território⁷².

E, também no que interessa para este trabalho, os programas e planos apresentam-se com autênticos instrumentos de antecipação dos *riscos territoriais*. O plano como instrumento para a fixação de regras de usos do solo, também tendo a função de assegurar a sustentabilidade do espaço urbano⁷³.

De há muito, é uma constante a preocupação no seio da Comunidade Europeia acerca da sustentabilidade do meio urbano. Sendo de se citar a Carta Urbana Europeia de 1992, decorrente da implementação da Agenda 21 adotada na Conferência Rio 1992, enaltecendo-se o direito à cidade; dela decorrendo a necessidade de atuação dos poderes públicos com vista a assegurar, dentre outros direitos, a salubridade, o combate à poluição, a criação de espaços verdes, e a proteção da estética urbana⁷⁴.

Subsequentemente, em 1994, verifica-se a aprovação da Carta de Aalborg, chamada de Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade, comprometendo-se os municípios aderentes a cumprirem objetivos de certos padrões de uso sustentável do território e de integração da questão ambiental nas políticas de ordenamento do território⁷⁵.

⁷¹ ALFONSO, Luciano Parejo. *La Ordenación Territorial...* ob. cit., p. 67.

⁷² CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 472-473.

⁷³ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. pp. 196-197.

⁷⁴ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., p. 160.

⁷⁵ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., pp. 160-161.

Inicia-se a se verificar o quão próxima é a relação entre o direito do ambiente e o direito do urbanismo; sendo certo que o direito do urbanismo vem cada vez mais se tornando qualitativo em matéria de proteção ambiental; paulatinamente, a defesa do meio ambiente tendo sido realizada por normas que se valem do direito urbanístico para fins de proteção e valorização do ambiente natural⁷⁶.

No âmbito do Conselho da Europa, no ano de 2000, foi subscrita a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem na Cidade, nela se destacando a necessidade de respeito à dignidade e de qualidade de vida a todos os cidadãos; o direito ao urbanismo harmonioso e sustentável; e a relação harmoniosa entre habitações, serviços públicos, espaços verdes e equipamentos públicos. Cabendo, ainda, assinalar a nominada Nova Carta de Atenas sobre a Cidade Coerente, de 1998 e revisada em 2003, com objetivo de construir cidades coerentes nas dimensões social, econômica e ambiental⁷⁷.

Portanto a tornar evidente que a política europeia para o ambiente impacta diretamente na política urbanística. Sendo de se mencionar ainda programas europeus como o Urban II 2000-2006, que trata de orientações da Comissão Europeia para a promoção de regeneração econômica e social das cidades e de seus subúrbios com vistas ao desenvolvimento sustentável; e ainda é de se fazer menção ao Livro Verde sobre Coesão Territorial, no qual a sustentabilidade urbana se faz presente entre suas diretrizes.

Digno de registro a Decisão n. 1386/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que diz respeito ao Programa Geral da União para 2020 em matéria de ambiente, designado “Viver Bem Dentro dos Limites do Planeta”, e que tem como objetivo prioritário n. 7 o de melhorar a integração e a coerência das políticas no domínio do ambiente. Por fim de se mencionar, mais uma vez, o Pacto de Amesterdão, já tratada no capítulo anterior, conducente em uma nova Agenda Urbana para a UE.

Idêntica tendência é seguida no âmbito internacional. Documentos normativos produzidos sob os auspícios das Nações Unidas têm seguido a tônica da abordagem transversal do ambiente. Sendo de se citar a Nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que trata dos objetivos do milênio para serem alcançados

⁷⁶ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 449 e ss.

⁷⁷ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., p. 161.

até o ano de 2030, de setembro de 2015; sendo o objetivo de número 11 justamente de o de “tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, a evidenciar preocupações urbanísticas associadas às questões ambientais.

Com o programa ONU-HABITAT III o mesmo se passa, a tratar da Nova Agenda Urbana 2030, celebrada na cidade de Quito, no Equador, de outubro de 2016, cujas preocupações são justamente a de produzir normas que venham a tornar efetivos, no âmbito urbano, os grandes objetivos de sustentabilidade.

Assim, a se apontar a fina sintonia entre direito do ambiente e direito do urbanismo a fim de proporcionar uma nova perspectiva de planeamento urbanístico; havendo de prevalecer uma lógica de ética pública, mediante a defesa de interesses gerais associados ao direito à gestão sustentável de recursos escassos e não renováveis⁷⁸.

Verificando-se, deste modo, que o ordenamento do território, enquanto instrumento de gestão racional do espaço físico, pode funcionar como meio propício para a proteção do ambiente⁷⁹, crescente se mostrando o incremento de uma postura jusambientalista do direito do urbanismo.

De modo que se apresentam os domínios do direito do ambiente, do ordenamento do território e do urbanismo como interligados, através de várias espécies de associações mediante as quais uns e outros destes domínios servem uns como meio para o alcance de fins buscados pelos demais, configurando-se em mútuas posições instrumentais⁸⁰.

Neste exato sentido de tratar os riscos ambientais no planeamento urbano, através de adoção de medidas atempadas preventivas, é que ganha enorme relevo a *avaliação ambiental estratégica* de planos e programas, através da qual se torna possível a efetivação da devida ponderação dos valores ambientais já ao tempo da elaboração de planos e programas de ordenamento do território.

⁷⁸ ROMERO, Joan. *¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos?...* ob. cit., pp. 15-16.

⁷⁹ MIRANDA, Jorge. A Constituição e o Direito do Ambiente. In *Direito do Ambiente*. INA, 1994. pp. 360-361.

⁸⁰ SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. 2. Reimp. Da Ed. de fev. 2002. Coimbra: Almedina, 2002. p. 181.

Este processo de construção de decisões, em que confluem e interagem o Direito Urbanístico Ambiental e o Direito Ambiental Urbanístico, possui este instrumental em comum, a chamada Avaliação Ambiental Estratégica, disposta no plano europeu através Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho – transposta para o ordenamento jurídico português por meio do Decreto-Lei 232/2007, de 15 de junho – a qual consiste em ferramenta que vem a tornar propícia à integração das considerações ambientais na elaboração de políticas, planos e programas que possam ter efeitos negativos sobre o meio ambiente, considerando tais efeitos na tomada de decisão antes mesmo da respectiva aprovação.

Para tanto, apresenta-se a via da avaliação ambiental estratégica dos instrumentos de gestão territorial, a proporcionar que decisões fundamentais, do ponto de vista da proteção ambiental, sejam tomadas precocemente, em momento bastante antecedente em relação a projetos prontos para serem executados⁸¹; para tanto havendo a necessidade de que esta espécie de estudo ambiental, desde o princípio, seja iluminada pelo caráter interdisciplinar, transparente e independente de qualquer pressão econômica ou política⁸².

A necessidade de interação de políticas, que encontra amparo instrumental da avaliação ambiental estratégica, permite que se faça integrar, nos planos territoriais, políticas como as sociais e culturais, políticas de combate à pobreza e às situações daqueles que se encontram em colocação de vulnerabilidade social, em planeamento integrado e de inclusão social⁸³, conjuntamente com as políticas ambientais.

Da visão a respeito da necessidade de busca por soluções integrais no âmbito do planeamento – a partir da notória e delicada interação entre sistemas sociais e sistemas naturais; e da constatação de que não são duas as crises, a ambiental e a social, mas uma única e complexa crise –, mostra-se indispensável e urgente que se criem meios para que soluções sejam promovidas através de integrada e holística combinação⁸⁴.

⁸¹ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação Ambiental de Planos e Programas e a sua Integração no Edifício da Avaliação Ambiental*. In. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Ns. 29/30. Coimbra: Almedina, 2008. pp. 129-130.

⁸² FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Laudato Si – Sobre o Cuidado da Casa Comum...* ob. cit., p. 147.

⁸³ OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 2012. p. 137.

⁸⁴ FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Laudato Si...* ob. cit. pp. 113-114.

Para este mister, aponta-se o complexo processo de decisão em avaliação ambiental estratégica; o qual necessita de uma abordagem construtiva, proporcionando uma correta integração entre proteção ambiental e desenvolvimento sustentável; para o que se requer o envolvimento de atores-chave, em fartos diálogos e em mútuo entendimento, através de procedimento aberto e flexível, a fim de que ao final se construa opções de desenvolvimento que venham ao socorro dos objetivos de sustentabilidade⁸⁵.

O comando e a própria finalidade da Diretiva a carecer de efetiva interação e comunicação entre os atores, em contexto multi-institucional e democrático, onde estejam presentes componentes de senso de responsabilidade, de transparência e de abertura, a se constituir em veículo legítimo e técnico para que as opções de desenvolvimento se apoiem em bases de boa governança⁸⁶.

Tendo-se, no âmbito da avaliação ambiental estratégica, o paradigma do desenvolvimento sustentável como o verdadeiro fio-condutor, nela se impondo a análise da conjuntura biofísica e socioeconômica, disposta em dado espaço territorial delimitado, para fins de direcionamento de programas e planos em construção; sendo sua meta precípua a de ensejar o correto manejo de recursos naturais conjugado com o bem estar social, orientados pela “bússola ética que inclui o respeito às gerações futuras”⁸⁷.

Assim, podendo-se ponderar sobre as consequências ambientais futuras de planos e programas em análise; de maneira que as decisões de hoje já tragam embutidas o senso de justiça intergeracional, a qual, filosoficamente e em síntese singular, a dizer respeito ao dever de a geração presente transferir à geração seguinte ao menos o quanto recebido pela geração precedente⁸⁸.

⁸⁵ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário.. *A Strategic Advocacy Role In SEA For Sustainability*. In Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 17, n. 1. Imperial College Press, 2015. pp. 05-06.

⁸⁶ MONTEIRO, Margarida B., *Governança em AAE: O que é, Como se aborda*. Lisboa, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/305316873_Governanca_em_AAE_O_que_e_Como_se_aborda>. Acesso: 17 set 2016. p. 01.

⁸⁷ IGLESIAS, Alicia N. *Evaluación Ambiental Estratégica Territorial. Consideraciones en Torno a los Efectos Ambientales de las Políticas, Planes y Programas. Conceptos Paradigmáticos Implicados*. Luján: Revista Del Departamento de Ciencias Sociales, 3, 2014. p. 12.

⁸⁸ GOSSERIES, Axel. *Pensar a Justiça Entre as Gerações*. Tradução: CABRAL, Joana. Rev. Cient.: ABRANCHES, Alexandra. Coimbra: Almedina, 2015. pp. 09; 112.

Se ao Estado Democrático Pós-Social é devido o melhoramento das condições ambientais e urbanísticas – por meio da organização do solo e do espaço de modo adequado para a plenitude da vida individual e coletiva –, é de se fazer tornar efetivos tais valores constitucionais⁸⁹, para assim se chegar à denominada sustentabilidade ambiental urbana.

Por fim, apesar da intrínseca intimidade entre os dois ramos do direito, diante do carácter transversal do ambiente, que perpassa não só diversas Ciências como percorre por uma multidisciplinaridade de ramos da seara jurídica, é ainda de se enfatizar a existência e a necessidade de autonomia pelo menos entre o Direito Urbanístico e o Direito do Ambiente. Ao nível das próprias finalidades é possível já detectar esta autonomia, quando simplesmente se observa não ter o Direito Urbanístico o fim direto e imediato a proteção do ambiente, embora o faça tangencialmente através de normas jurídicas que prescrevem o ditamento a respeito do uso, ocupação e transformação do território. Embora esteja presente, o fim propriamente ambiental não seria o principal da norma jurídico-urbanística, já que são as normas de Direito do Ambiente que servem a tal finalidade, estas sim, que têm como núcleo central a proteção do ambiente notadamente o natural, e assim devem permanecer em sua científica especialidade⁹⁰.

Defende-se que devem as inúmeras ciências e os respectivos ramos de cada uma delas – embora embebidos do saber ambiental oriundos de outros ramos, ciências ou de saberes tradicionais – devem continuar a ter seu próprio campo de ação, com seus princípios e metodologias, de modo que a forma e a força de atuação de cada qual, em plena comunicação com as demais, sirvam ao fim maior e a todos comum que é proteção do ambiente.

⁸⁹ ALFONSO, Luciano Parejo. *La Ordenación Territorial...* ob. cit., p. 67.

⁹⁰ CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. 2. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001. pp. 85-87.

3. Componentes Para a Abordagem Ambiental Estratégica

3.1. Componente Técnica

A grande relevância verificada na avaliação ambiental estratégica é a de permitir a realização de um planejamento preventivo, para tanto a técnica científica apresenta-se como preponderante na elaboração de planos e programas, somente mediante o acerto técnico sendo possível o direcionamento do plano para a promoção do meio ambiente em equilíbrio com os demais objetivos buscados.

A adoção do princípio da prevenção possibilita que se alcance a finalidade de evitar lesões ao ambiente, através de uma sistemática que, antevendo situações potenciais de risco, torne possível a adoção de meios os mais adequados para afastar a ocorrência de desastres ambientais ou ao menos para mitigarem suas consequências⁹¹.

Sobretudo em sociedades de risco, onde se tanto lida com a gestão de incertezas, mostra-se indispensável que se trabalhe com a máxima margem de segurança científica, de modo que também se apresenta a utilização frequente do princípio da prevenção antecipativa e alargada (para alguns, denominada de *precaução*), através do qual se pondera o custo/risco a fim de se tomar decisões onde o limiar quanto às incertezas mostra-se bastante tênue⁹².

Comum em situações de incerteza quanto aos potenciais riscos de dano ao ambiente, que se inverta o ônus da prova, de modo que ao interessado compete produzir a prova de que a atividade não tem potencial de causar danos ambientais. Deste modo, o princípio da precaução (ou da prevenção alargada) possuindo o condão de proporcionar uma “repartição da carga dos riscos”⁹³.

⁹¹ SILVA, Vasco Pereira da. “*Mais vale prevenir do que remediar*”: *Prevenção e Precaução no Direito do Ambiente*. In *Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução*. Coordenação: PES, João Helio Ferreira; e OLIVEIRA, Rafael Santos de Oliveira de. Curitiba, Juruá Editora, 2009. pp. 12-13.

⁹² GOMES, Carla Amado. *A Idade da Incerteza: reflexões sobre os desafios de gerenciamento do risco ambiental*. In *Textos Dispersos do Ambiente Vol. IV*. Lisboa: AAFDL, 2014. p. 173.

⁹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21. Ed, rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 117.

Exatamente no intuito de que a avaliação ambiental estratégica esteja fundada em tais considerações, foi que o Decreto-Lei 232/2007, do regime português, em seu artigo 3º, n. 3, já possibilita que a própria sujeição do plano ou programa a uma AAE seja objeto de consulta a entidades com responsabilidades ambientais específicas, a fim de manifestarem seu parecer sobre a necessidade de determinado plano merecer uma avaliação ambiental estratégica. Citado artigo do regime a mencionar algumas entidades como a Agência Portuguesa do Ambiente, o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, o Instituto da Água, dentre outras.

Em se decidindo por se fazer a avaliação ambiental estratégica, já na fase de delimitação do espaço territorial sobre o qual incidirá o plano (fase do escopo), necessário mais uma vez que se colha informações das mais variadas fontes possíveis, tais como consultas a agências, opinião pública documentada, *experts*, estudos científicos desenvolvidos em ação estratégica relativos ao programa, conhecimentos de boas práticas já aplicadas no mesmo campo de atuação; sendo necessário ainda a coleta de respostas a questionários, entrevistas, reuniões públicas e painéis de exposição de pensamento, e tudo o mais que traga subsídios técnicos ao estudo a ser desenvolvido na avaliação estratégica⁹⁴.

Ou seja, fundamental se apresenta a colaboração dos vários sujeitos públicos, das mais diversas especialidades, a se considerar as várias implicações tanto sociais como técnicas-ambientais, de modo a se salvaguardar os diversos valores a serem protegidos, mediante soluções harmonizadas⁹⁵.

Essencial esta multivisão, sobretudo, para a avaliação de catástrofes sinérgicas, que podem ser desencadeadas por uma multi-causalidade, bem como para a consideração dos possíveis efeitos que se sucedem e que se avolumam até um nível que passe a ser considerada como uma catástrofe cumulativa⁹⁶.

⁹⁴ HARTY, Tyson; POTTS, Daniel; POTSS, Donald; EL-JOURBAGY, Jehan. *Handling Transboundary Cumulative Impacts in SEA*. In: Implementing Strategic Environmental Assessment. SCHMIDT, Michael; JOÃO, Elsa; and ALBRECHT, Eike (eds.). Berlin: Springer, 2005. p. 400.

⁹⁵ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo*. In: Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Org. ATHAYDE, Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Coimbra: Almedina, 2010. p. 1126.

⁹⁶ GOMES, Carla Amado. *A gestão do risco de catástrofe natural: Uma introdução na perspectiva do Direito Internacional*. In: Direito(s) das Catástrofes Naturais. Capítulo I do Livro Direito(s) das Catástrofes Naturais Coimbra: Almedina, 2012. pp. 04-05.

A se constatar ser a avaliação ambiental estratégica um procedimento técnico pelo qual melhor se pode promover a análise dos tais efeitos cumulativos sobre o ambiente, pelo fato de o estudo nela promovido dizer respeito a um plano em interação com outros planos e programas incidentes na mesma base territorial, de maneira a se poder além de encontrar as melhores alternativas em termos de se garantir o menor impacto negativo possível, também proporcionar a construção de soluções que os mitiguem e os minorem⁹⁷.

Assenta-se, assim, a AAE em princípios elementares da boa governação, quais sejam o de figurar como um instrumento ou meio apto a produzir metas ou objetivos; a envolver grande gama de partícipes, com ampla abertura à participação no procedimento de construção de decisões técnicas; com ênfase para a busca de consensos entre os diversos atores, estatais e não-estatais, em articulação para a busca de soluções⁹⁸.

Em avaliações de índole preventiva nas quais cenários e comparações alternativas são estudadas, indispensável, como se verifica, que o Estado esteja dotado de recursos humanos com capacidade técnico-científica, de um corpo técnico apto a promover uma acurada ponderação das inúmeras hipóteses de riscos, de modo a fornecer bases para eventual conformação de um ato administrativo autorizador em caso de concessão condicionada⁹⁹.

Para tanto, sendo primordial que se tenha base de dados segura e atualizada, em sistemas de gestão geográfica (SIG), a fim de que se possa definir o caminho e as diretrizes do plano à luz de informações ambientais fidedignas, podendo-se assim ponderar cientificamente as alternativas do plano no âmbito espacial no qual visa a influenciar¹⁰⁰.

⁹⁷ IGLESIAS, Alicia N. *Evaluación Ambiental Estratégica Territorial. Consideraciones en Torno a los Efectos Ambientales de las Políticas, Planes y Programas. Conceptos Paradigmáticos Implicados*. Luján: Revista Del Departamento de Ciencias Sociales, 3, 2014 p. 06.

⁹⁸ GONÇALVES, Alcindo. *A Legitimidade na Governança Global*. Trabalho apresentado no XV Congresso do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_a_legitimidade_da_governanca_global.pdf> Acesso: 25 abr. 2016. p. 04.

⁹⁹ GOMES, Carla Amado. *A Idade da Incerteza...* ob. cit., pp. 176-177.

¹⁰⁰ GONZALEZ, A.; GILMER, Alan; FOLEY, Ronan; SWEENEY, J.; FRY, J.,. *Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica en la Evaluación Ambiental Estratégica y su Contribución a la Toma de Decisiones*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/237761693_Aplicacion_de_los_Sistemas_de_Informacion_Ge

Além do aparelhamento técnico estatal propriamente dito, ganha relevo a participação em tais procedimentos dos *experts* e de técnicos – a chamada “comunidade epistêmica” – primordial para uma governança ambiental abrangente, tornando possível o correto diagnóstico, encaminhamentos de ações preventivas e acompanhamento contínuo de ações corretivas. Por isso, digno de importância a manifestação na AAE dos mais diferentes grupos, como ONG’s, universidades, organizações internacionais, e o próprio corpo técnico de entidades estatais; ensejando que análises complexas atinentes aos problemas ambientais sejam produzidas de forma mais científica e abrangente possível¹⁰¹.

Neste diapasão, notável é a necessidade de uma interdisciplinaridade entre as várias ciências a fim de que, complementarmente, seja promovida uma ação com maior garantia de eficácia, uma vez que a investigação de problemas e a criação das respectivas soluções são formuladas a partir de pontos de vista científicos os mais variados¹⁰².

A técnica científica, pois, a propiciar que a compreensão de fenômenos que envolvem os riscos, mediante a prudente e atempada cenarização, permitindo a preventiva espacialização territorial considerando as suscetibilidades naturais envoltas no plano ou programa em análise¹⁰³.

Um diagnóstico apurado e multidisciplinar da espacialização dos riscos a propiciar que soluções eficazes possam ser encontradas para a redução dos fatores que geram ou aumentam o risco; conduzindo a uma sustentabilidade socioambiental através de políticas integradoras que se valham de estratégia de coesão social e territorial¹⁰⁴.

ograpica_en_la_Evaluacion_Ambiental_Estrategica_y_su_Contribucion_a_la_Toma_de_Decisiones>
Acesso: 17 set. 2016. pp. 01-02.

¹⁰¹ GONÇAVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura Costa. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011. pp. 85-86.

¹⁰² OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. *Urbanismo e Catástrofes Naturais: Uma Relação Atribulada*. *Actas do Colóquio Catástrofes Naturais: uma realidade multidimensional*. Coordenação: Prof. Doutora Carla Amado Gomes e Prof. Doutora Rute Gil Saraiva. Lisboa: ICJP-FDUL, 2012. p. 194.

¹⁰³ TAVARES, Alexandre. *A gestão territorial dos riscos naturais e tecnológicos e o ordenamento do território: a perspectiva a partir do Plano Regional de Ordenamento do Território – Centro*. RevCEDOUA. Vol. 11, Nº 22. Coimbra: Cedoua, 2008. p. 66.

¹⁰⁴ TAVARES, Alexandre. *A gestão territorial dos riscos naturais e tecnológicos...* ob. cit., p. 70.

3.2 Governança Ambiental

A promoção do desenvolvimento sustentado requer, no âmbito de uma avaliação ambiental estratégica, que sejam utilizados os vetores-mestres de uma boa governança, entre os quais se apresenta o foco para um procedimento decisório aberto e estruturado para participação pública, com balanceio entre os poderes soberanos estatais em compasso com o contributo de entidades não-governamentais, e ainda com a abertura à participação da comunidade de cidadãos¹⁰⁵.

Mostrando-se, pois, como um procedimento iterativo e consultivo, predisposto e fundado na participação pública, tanto de entidades e *experts*, como do público interessado, este compreendido sobretudo por aqueles mais suscetíveis de sofrerem as consequências dos impactos da decisão final alusiva ao plano ou programa¹⁰⁶.

Requer o tratamento dos problemas ambientais globais e vasta gama de instituições especializadas e capacitadas tecnicamente, a fim de se enfrentar, com o mínimo consenso, as várias questões ambientais que se apresentam com suas problemáticas¹⁰⁷.

Intenta ser a nova governança urbana, aquela a consistir em instituições, em diretrizes, em regulação e mecanismos de gestão. Requer processos de decisão abertos para a participação também de lideranças locais combinado com a democracia representativa baseada em eleições de autoridades; ou seja, seja a nova governança urbana participativa e democrática¹⁰⁸.

Para tanto, necessário um conjunto de grupos, indivíduos, ONGs, meio empresarial, que interaja em busca do bem comum, justamente por se saber que os problemas ambientais têm origens e interesses diversificados, necessitando de uma mobilização comunitária em geral¹⁰⁹.

¹⁰⁵ GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança*. Texto apresentado no XIV Encontro do Conpedi. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2005. pp. 01-04.

¹⁰⁶ IGLESIAS, Alicia N. *Evaluación Ambiental Estratégica Territorial...* ob. cit., p. 06.

¹⁰⁷ GONÇAVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura Costa. *Governança...* ob. cit., p. 86.

¹⁰⁸ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III policy unit 4: urban governance, capacity and institutional development*. London, LSE Cities, 2017. p. 5.

¹⁰⁹ GONÇAVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura Costa. *Governança...* ob. cit., p. 87.

De relevo mencionar que a Diretiva AAE encontra amparo – além na própria Convenção de Aarhus –, na Convenção de Espoo, sobre avaliações de impactos ambientais transfronteiriços e no protocolo de Kiev, de 2003, as quais muito influenciaram as disposições contidas nos artigos 6º e 7º da Diretiva em estudo¹¹⁰.

Sobremodo em tempos, como o presente, onde os riscos se apresentam de maneira tão difusa, em cenário de tantas de incertezas quanto a catástrofes ambientais as mais variadas; indispensável que se promova o envolvimento de cidadãos, técnicos, cientistas e agentes estatais, com o fito de, conjuntamente, encontrarem soluções para um correto planeamento e para uma científica e democrática governança para os riscos, em níveis local, estadual e global¹¹¹.

O espírito e os princípios da governança a tornarem mais factível a consecução dos objetivos almejados, pois a abertura vem a propiciar confiança mútua entre os partícipes do procedimento, mediante a negociação e construção de uma decisão plural, onde o entendimento entre instituições públicas e privadas e os cidadãos venha a contribuir para que sejam resolvidos os presentes conflitos de interesses.

Um efetivo sistema multinível de governança se faz imprescindível, devendo ter atores governamentais bem definidos, em termos nacional, regional e local, em mecanismo de descentralização de políticas, inclusive balanceando a colaboração de atores que liguem o urbano com o rural, em ambiente de integração territorial ao nível da governança¹¹².

Além do mais, este mecanismo de governança almejado e estruturado em rede possui diversos objetivos que o qualificam como um componente científico, tais como carecer de coleta fidedigna de dados, monitoramentos com relatórios periódicos, avaliação científica em intercâmbio de conhecimentos, mecanismos de compensação, regulamentação dos bens ambientais devida, participação da sociedade civil, mecanismos de ordem financeira, transferência de tecnologias, tudo com implementação estratégica¹¹³.

¹¹⁰ ALBRECHT, Eike. *Legal Context of the SEA Directive – Links with other Legislation and Key Procedures*. In: *Implementing Strategic Environmental Assessment*. SCHMIDT, Michael; JOÃO, Elsa; and ALBRECHT, Eike (eds.). Berlin: Springer, 2005. pp. 49-50.

¹¹¹ TAVARES, Alexandre. *A gestão territorial dos riscos naturais e tecnológicos...* ob. cit., p. 59.

¹¹² RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III...* ob cit., p. 5.

¹¹³ GONÇAVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura Costa. *Governança...* ob. cit., p. 90.

Ganha relevo, neste tocante, o enfoque no procedimento enquanto meio de legitimação material para as decisões públicas, o procedimento propiciador da “dimensão técnico-instrumental” ensejadora de proposições fundamentadas em um estrutural plurissubjetivo; entendendo-se que embora indispensável, a técnica deve ser de um modo não totalizante, mas dialético e aberto¹¹⁴.

De modo tal onde haja verdadeira partilha de responsabilidades entre setor público, setor privado, grupos provenientes da sociedade civil, cidadãos em geral, organizações internacionais de fins específicos¹¹⁵, tanto do próprio estado-membro onde se elabora o plano ou programa, como ainda do público (autoridades e público interessado) de outros estados-membros nos casos de consultas transfronteiriças, de que trata o artigo 7º da Diretiva 2001/42/CE, sobre a avaliação ambiental estratégica¹¹⁶.

A ideia de governança – que se vê instrumentada através da avaliação ambiental estratégica – aparelhada no estabelecimento normativo dos mecanismos procedimentais que visam à produção de resultados efetivos; para tanto sendo necessária a noção a respeito da importante concorrência de contributos dos governantes estatais, de cidadãos, bem como da sociedade civil organizada, os quais conjuntamente buscam a construção de soluções para problemas comuns¹¹⁷.

Embora a se constituir um conceito fluido, a governança em matéria ambiental apresenta-se como instrumental legítimo e juridicamente sólido, pois guiada por disposições finalísticas materiais predispostas para o desenvolvimento sustentado; decorrência das transformações das formas de exercício do poder, onde o Estado passa a se relacionar com “poderes pulverizados da sociedade”; donde fluem informações e proposições em ambiente aberto e consensual, no qual movimentos associativos, sociais, organizações privadas e cidadãos se articulam e se relacionam com vistas a um bem comum, em uma autêntica gestão em rede¹¹⁸.

¹¹⁴ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998. pp. 10-15.

¹¹⁵ GOMES, Carla Amado; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Notas reflexivas sobre sistemas de gestão ambiental*. In Textos Dispersos do Ambiente. IV Vol.. Lisboa: AAFDL, 2014. p. 202.

¹¹⁶ ALBRECHT, Eike. *Legal Context of the SEA Directive...* ob. cit., p. 51.

¹¹⁷ GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança...* ob. cit., pp. 13-14.

¹¹⁸ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do Direito na Proteção do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2015. pp. 348-352.

Vem esta abertura à participação a contribuir para a própria racionalização do processo de decisão no planeamento, propiciando a cooperação também de particulares no direcionamento de políticas de desenvolvimento do território, contribuindo ademais para a redução de litigiosidade¹¹⁹. Com o princípio participativo, suplanta-se a natureza impositiva e unilateral das decisões públicas, o que tem por resultado, dentre outros, o da minimização de reações negativas frente às decisões, já que formuladas coletivamente¹²⁰.

Tudo em ambiente de contínuo conhecimento em rede, devendo ser, portanto, informado, flexível, inovador e aberto, com o incremento da participação pública, sobretudo os mais vulneráveis em suas várias faces¹²¹.

A flexibilidade a dizer com um correto manejo do princípio da legalidade com o primado da democracia, de modo tal que esta flexibilização faça com que se promova maior satisfação das necessidades coletivas. A atuação administrativa se adequando a um direito suave (*soft law*), permitindo que a capacidade de inovação não seja oprimida, mas pelo contrário, que seja fomentada¹²².

Abandonando-se a rigidez no planeamento urbanístico, para a ideia de governança urbana por meio de diretrizes (*guide lines*), tornando mais estratégico e inovador o planeamento urbanístico e, por via de consequência, o planeamento ambiental urbano, em um quadro de flexibilização e abertura democrática¹²³.

Sendo de se dizer que a participação deve se dar em plano preventivo, mas também já após o plano ser aprovado¹²⁴, mediante a apresentação de críticas e de sugestões na fase de monitorização da execução do plano, visando a revisões do que não se apresentou conforme o esperado.

De todo o quadro jurídico-político desenvolvido, crucial denota-se que o estado de alerta constante, inerente à sociedade de risco, coloca em questão as formas de como

¹¹⁹ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. pp. 121-122.

¹²⁰ DUARTE, David. *Procedimentalização, Participação e Fundamentação: Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa Como Parâmetro Decisório*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 112.

¹²¹ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III...* ob. cit., p. 6.

¹²² MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., pp. 106-107.

¹²³ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., p. 107.

¹²⁴ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo...* ob. cit. p. 1127.

vencer o medo e o pavor que assombram as comunidades da atual quadra civilizatória. Cabendo à Ciência Jurídica apontar caminhos, através de seus institutos, pelos quais se possa melhor gerir os chamados riscos públicos¹²⁵.

Torna-se imprescindível, no diapasão do quadro supra descrito, que o Direito do Ambiente em comunhão com o Direito do Urbanismo tracem os marcos principiológicos para um correto direcionamento com vistas a uma eficaz gestão dos riscos associados a estabelecimentos que ponham em cheque a segurança ambiental¹²⁶.

Para além dos princípios relativos a cada um de tais ramos do Direito (Direito do Ambiente e Direito do Urbanismo), para o intuito de promover-se o desenvolvimento sustentado no âmbito urbano, mister que se valha dos vetores de uma boa governança, a qual incorpora as ideias paralelas entre crescimento econômico, equidade social, procedimento decisório aberto e estruturado para participação pública, com balanceio entre os poderes soberanos estatais em compasso com o contributo de entidades não-governamentais, e ainda com a abertura à participação da comunidade de cidadãos¹²⁷.

Neste exato sentido é que surge a governança ligada à ideia de justiça e equidade, considerando que a justiça é construída sob tensões e intenções de movimentos comunitários, além de fontes institucionalizadas e não governamentais, ou seja de fenômenos mistos que eclodem pulverizada e individualmente até serem ouvidos em meios procedimentais administrativos. Dito de outro modo, também as participações informais ocorrem em negociações, promessas de ação governamental, círculos de discussão; todas formas de conscientização que dão ênfase a soluções de justiça¹²⁸.

Eficiência e justiça são os vetores que estão em jogo na governança. No plano da governança urbana, há de se buscar compatibilizar estes dois objetivos. Significando eficiência ao plano de uma visão de longo prazo, com prevenção em relação à utilização de recursos naturais, estando em questão a própria eficiência futura do próprio mercado circundante no meio urbanístico¹²⁹.

¹²⁵ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo...* ob. cit., pp. 1109-1111.

¹²⁶ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo...* ob. cit. pp. 1112-1113.

¹²⁷ GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança...* ob. cit., pp. 01-04.

¹²⁸ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do Direito na Proteção...* ob. cit., p. 492.

¹²⁹ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., p. 104.

A governança para a sustentabilidade urbana conducente para dimensões ambientais e culturais, mas também com foco em direitos sociais, nomeadamente o direito fundamental à habitação condigna.

E este processo de construção de justiça em que, apesar de todo este processo diluído e fluido, cabem aos Estados e Instituições promover a coordenação articulada de todo o movimento, afinal a governança legitima-se também no direito, no princípio da separação dos poderes, na ideia de função do Parlamento, toda a governança devendo ser orientada nos direitos fundamentais e nos princípios fundamentais jurídicos¹³⁰.

Ideias de equidade, na condição de um princípio do urbanismo, tendo a ver com a correta repartição de encargos e benefícios no plano territorial, havendo íntima ligação desta vertente de governação urbana com o instituto jurídico da perequação compensatória. E desde modo, devendo andar juntos os ideais de eficiência e equidade com o fito de se assegurar a sustentabilidade ambiental e urbana¹³¹.

Tendo a nova governança urbana objetivos gerais que dizem respeito ao direito à cidade; neste se encontram diversos direitos como o combate à exclusão, baseado na ideia de princípios como democracia, equidade, inclusividade e reconhecimento da diversidade. Pretendendo alcançar-se, a um só tempo, o desenvolvimento sustentável e igualitário e a equidade no plano territorial. Ideias como a democracia e inclusão, integração a longo prazo, coordenação em multinível, territorialidade, e consciência de que o novo sistema de governança se encontra na era digital, o qual representa transparência, contabilidade, participação e aptidão a dar respostas¹³².

Um plano comum de responsabilidades é o que resulta desta cooperação entre estados em interação com a comunidade, intervindo o Estado em áreas tipicamente privadas, a fim de dar correto direcionamento, já que o plano de cooperação com a comunidade deve estar sempre em vista. Responsabilidades que tem a ver com prestação de contas aos destinatários do planeamento que repercute no ambiente, e até mesmo em último caso responsabilização civil por eventuais danos¹³³.

¹³⁰ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do Direito na Proteção...* ob. cit., p. 493-494.

¹³¹ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., p. 105.

¹³² RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III...* ob. cit., p. 7.

¹³³ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do Direito na Proteção...* ob. cit., pp. 494-495.

A compreensão é de que o espírito e os princípios da governança tornam mais factível a efetivação dos objetivos e resultados almejados com maior facilidade, sobretudo em virtude de sua abertura propiciar uma confiança mútua entre os partícipes do procedimento, mediante a negociação e construção de uma decisão plural, onde o entendimento entre instituições públicas e privadas e os cidadãos contribui para que sejam resolvidos pacificamente eventuais conflitos de interesses.

Na contemporaneidade, em que os riscos se apresentam em contornos difusos, de incertezas sobre os efeitos que uma catástrofe pode vir a se produzir, seja na dimensão seja no tempo; mister que haja efetivo envolvimento de cidadãos, técnicos, cientistas e agentes estatais, a fim de prepararem conjuntamente instrumentos para um correto e aparelhado planejamento de prevenção de sinistros, de mitigação e de eventual emergência e socorro; proporcionando um aprimoramento na gestão dos riscos em níveis local, estadual e global¹³⁴.

Neste campo, é de se destacar que o Direito Ambiental Internacional se apresenta como um daqueles ramos jurídicos onde mais vem sendo desenvolvidas estruturas procedimentais de governança, já que, estando em jogo a preservação e gestão de um patrimônio comum de toda a Humanidade, necessita contar com a imprescindível ação comum e integrada na formulação das respectivas políticas¹³⁵.

De se enfatizar, ainda, que o planejamento urbano e a correta regulação são exemplos de áreas críticas da governança urbana, sobretudo quando se trata de especulação do uso do solo, gerando segregação espacial e segmentação com desenvolvimento ou surgimento de favelas, assentamentos informais, etc. Portanto, o próprio Programa HABITAT III, em nível de um normativo internacional, traz em seu bojo a normativa exigência de integração destes assentamentos junto à cidade formal, em planejamento urbano e gestão de áreas urbanas, sendo imprescindível a devida regulação para que tudo isso possa ocorrer a contento¹³⁶.

Neste contexto, para o que interessa ao Direito, a noção de governança segue intimamente ligada ao estabelecimento normativo dos mecanismos procedimentais que visam à produção de resultados efetivos; para tanto sendo necessária a noção a respeito

¹³⁴ TAVARES, Alexandre. *A gestão territorial dos riscos naturais e tecnológicos...* ob. cit., p. 59.

¹³⁵ GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança...* ob. cit., pp. 05-08.

¹³⁶ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat...* ob. cit., p. 8.

da importante concorrência de contributos dos governantes estatais, de cidadãos, bem como da sociedade civil organizada, os quais conjuntamente buscam a construção de soluções para problemas comuns¹³⁷.

Vindo à tona a ideia do mínimo existencial socioambiental, a consistir que este tipo de Estado proíbe práticas discriminatórias que tenham a questão ecológica como pano de fundo, sendo de se afastar decisões que onerem além da conta grupos e coletividades mais carentes, atentos ao próprio desenvolvimento da dignidade de cada pessoa humana, muitos a carecerem de uma tutela mais integrada entre as questões sociais com as questões ambientais, já que normalmente são estas pessoas as que sofrem as piores consequências deste desequilíbrio urbano-ambiental¹³⁸.

E, desta forma, poder-se salvaguardar aqueles grupos mais vulneráveis, aqueles mais sujeitos aos riscos ambientais conhecidos e incertos, e que menos ganham com a produção destes mesmos riscos, podendo-se chegar a afirmar que seriam riscos enfrentados por um tipo de classe¹³⁹, o que por intolerável, mais robustece a necessidade de uma legítima governança urbana e ambiental.

3.3. Participação Pública

No contexto da necessidade de autêntica e fidedigna implementação de um Estado Democrático e Ecológico de Direito, merece especial destaque a Convenção de Aarhus, de 25 de junho de 1998, mediante a qual os signatários concordam em estipular normas sobre acesso à informação, participação pública no processo de tomada de decisões e acesso à justiça em matéria de ambiente¹⁴⁰.

No âmbito da avaliação ambiental estratégica, a participação do público diz respeito tanto às autoridades públicas com finalidades específicas, bem como ao público

¹³⁷ GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança...* ob. cit., pp. 13-14.

¹³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental - Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. pp. 145-148.

¹³⁹ BECK, Ulrich. *La Sociedad Del Riesgo - Hacia una Nueva Modernidad*. Barcelona: Paidós Básica, 2002. pp. 40-41.

¹⁴⁰ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo...* ob. cit. pp. 1117-1118.

suscetível de ser afetado pela decisão a ser tomada, ensejando que opiniões sejam devidamente levadas em consideração de forma transparente e aberta¹⁴¹.

Possibilitando-se que o público interessado possa exprimir seus receios e suas opiniões, em ambiente que aumente a transparência do procedimento e o grau de responsabilidade daqueles que promovem o planejamento territorial dos riscos inerentes a atividades e políticas que ponham em risco o meio ambiente, desde a elaboração dos mesmos e bem como na respectiva avaliação ambiental estratégica.

A chamada “democracia sustentada” é bem o que condensa o Estado Ecológico como um meio de luta pelo ambiente por meio da participação política e pela soberania popular, querendo significar o conjunto de princípios constitucionais dispostos para fins de sustentabilidade ambiental¹⁴².

Pela própria importância que a disciplina ambiental exerce, sendo o direito do ambiente um daqueles ramos mais relevantes na atualidade, tal importância repercute na Ciência Jurídica, passando inclusive pela esfera constitucional, dando-lhe supremacia hierárquica; sendo portanto urgente que tal normativo seja atualizado pela necessidade de abertura procedimental, com vasta participação do corpo social, seja institucionalizado, seja a participação propriamente pública, a tornar equilibrado o componente daqueles que participam do processo de decisão em políticas ambientais¹⁴³.

O exercício da soberania popular, através de meios como plebiscitos, referendos, outros instrumentos de democráticos, nos termos do artigo 225, caput, da Constituição Federal Brasileira, o qual impõe ao Poder Público e à Coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente¹⁴⁴.

Participação popular que se deve exercer por meio do processo legislativo com a iniciativa popular, com papel de destaque para as entidades ambientalistas e a

¹⁴¹ VITORIA, Ximena Lazo. *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas en El Reino Unido y su Aplicación al Planeamiento Urbanístico*. In Revista de Administración Pública. N. 175, Enero-Abril. Madrid: Revista de Administración Pública, 2008. pp. 498; 501.

¹⁴² KISE, Alexandre; GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. *Direito Urbanístico e Ambiental Constitucional – A valorização das Cidades, da Participação Popular como o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014. p. 163.

¹⁴³ KISE, Alexandre; GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. *Direito...* ob. cit., pp. 163-166.

¹⁴⁴ KISE, Alexandre; GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. *Direito...* ob. cit., p. 166.

comunidade científica a fim de, junto com o corpo social, apresentarem efetivamente soluções plausíveis e viáveis para os problemas do meio ambiente. Também de se destacar a participação popular, por meio de lideranças, nos órgãos colegiados dotados de poder normativo, na formulação de políticas públicas estatais, e também a possibilidade de acesso amplo ao Poder Judiciário além, é claro, o direito à devida informação dos conteúdos e dados sobre o ambiente envolvido ¹⁴⁵.

A conservação do ambiente, por meio da participação popular, deve-se, pois, dar-se em um mais amplo quadro diante do vasto leque de interesses que aparecem em âmbito coletivo na sociedade. O fato é que o voto popular e o escrutínio secreto passou a não satisfazer os cidadãos, mormente em um quadro onde as obrigações dos representantes eleitos não têm sido cumpridas conforme desejo da sociedade. Participar, portanto, significa que a opinião ou opiniões devem efetivamente ser levadas em conta ainda que seja para fundamentadamente denegá-las, mas que haja enfrentamento da controvérsia, que haja discussão de uma matéria posta, e assim se satisfaz a democracia participativa ¹⁴⁶.

Neste caso, de lado a Convenção de Aarhus, o direito internacional encontra a Declaração do Rio de 1992, em seu artigo 10º, a celebração do direito à participação, quando é dito que: “o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”. Devendo ser tidas como indissociáveis a informação e a participação, já que não há como participar satisfatoriamente aquele que não possui elementos básicos de informação sobre determinado tema ¹⁴⁷.

A participação como uma crescente exigência da própria esfera de atuação da Administração, já que por seu meio produz transparência. E que seja esta intervenção não só na forma passiva, mas sobretudo ativa, para a tomada de decisões relevantes em matéria de ambiente, pois se é indubitoso que há a necessidade de prevenção no âmbito

¹⁴⁵ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. pp. 217-220.

¹⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 129.

¹⁴⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 130.

do ambiente, igualmente inafastável a permissão de que cidadãos sejam devidamente ouvidos tanto na formulação como na execução das respectivas políticas¹⁴⁸.

A participação é vista, pois, como a conduta de agir em conjunto com. No Brasil, ações civis públicas chegam a ser intentadas com o intuito de sustar intenções de pessoas jurídica de entes públicos como meio de cumprir o dever de defender o ambiente. E, tantas vezes, estes entes públicos demandados vêm a oferecer ofensiva processual contra as entidades primeiras por entenderem que caberiam sim a elas tutelarem o ambiente. Vendo-se, assim, quão complexo este agir em conjunto quando uns demandam contra os outros, quando poderiam andar em sentido igual de tutela coletiva e em quadro de governança ambiental, nada obstante deva-se destacar que demandas processuais são comuns e algo que deve ser encarado com naturalidade também quando se está pondo em risco os bens ambientais¹⁴⁹.

Outro aspecto de relevo e muitas vezes tido em pouca conta quando se fala em participação em matéria ambiental diz respeito à educação ambiental com faceta da informação. O próprio artigo 225, parágrafo 1º, VI, da Constituição Federal brasileira enumera a educação como um pilar, sem a qual o público não teria sequer conscientização pública para necessidade de participar do processo de defesa do ambiente¹⁵⁰.

É de ser dito que, no que diz respeito ao Programa ONU-HABITAT, desde o HABITAT II é detectado um incremento em participação nas conferências, não exclusiva aos Estados, mas a uma multiplicidade de atores que trazem uma visão mais diversificada da realidade urbana a fim de se conseguir consensos em torno do programa político do projeto da ONU.

Para além do HABITAT III, o fato é que o incremento nas formas de participação tem crescido, sobretudo por meio de mecanismos dispostos na era digital. Iluminada devendo ser por autêntica abertura democrática, naquele sentido preconizado

¹⁴⁸ SANTOS, Cláudia Maria Cruz; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Coordenação Científica: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Universidade Aberta, 1998. p. 55.

¹⁴⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado - Lei 10.257/2001 - Lei do Meio Ambiente Artificial*. 6ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 132.

¹⁵⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade...* ob. cit., p. 133.

por Bonavides, segundo o qual o direito à democracia, enquanto um direito de quarta dimensão, deve ser, necessariamente, uma democracia direta, possível materialmente como um fruto dos avanços dos meios mais modernos de comunicação¹⁵¹.

Falando-se de legislação Brasileira, cumpre lembrar que o Estatuto da Cidade veio a fortalecer a estrutura do Plano Diretor Municipal por meio de um planejamento territorial da cidade através da cultura democrática, por meio de técnicas concretas de planejamento participativos, recuperando este Estatuto a importante aproximação paulatina entre a população e seus governantes, que vem a tornar mais plausível que se modifique a forma de atuar institucional, com um olhar mais voltado para a qualidade de vida de todos, para o conjunto de toda a população, e não para grupos já mais abastados e menos carecedores do poder de atuação da esfera estatal de planejamento e gestão das cidades, tanto em termos de moradia com do *habitat* humano em seu entorno, de qualidade e propício à plena realização do indivíduo-cidadão¹⁵².

A participação, portanto, tem se configurado como efetivo princípio procedimental desde níveis globais (como já citada a Declaração do Rio de 1992) reafirmado pela Declaração de Johannesburg de 2002, em que é consagrado que “o desenvolvimento sustentado supõe uma perspectiva de longo prazo e uma larga participação na elaboração de políticas, na tomada de decisões e na implementação em todos os níveis” afirmando ainda que “como parceiros sociais, nós continuaremos na ação em prol de parcerias estáveis, que reunamos principais grupos interessados, respeitando sua independência, tendo cada um importante papel a desempenhar”¹⁵³; o mesmo ocorrendo em níveis nacionais e locais.

Afinal, o princípio democrático ampara os mais importantes postulados da teoria democrática, e implica democracia participativa, com a oferta aos cidadãos de oportunidades de aprender a democracia, através de controle crítico que se executa na oitiva das mais diversas correntes de opinião, sendo que, no Brasil, desde o artigo 14º da Constituição, fica expresso que a soberania popular será exercida, além de pelo sufrágio e voto universal e direto, também pelo plebiscito, referendo, e pela iniciativa popular; devendo-se assim cuidar para que não seja excluída a participação popular dos círculos

¹⁵¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 571.

¹⁵² GRAZIA, Grazia de. *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*. Organizadores: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática - Promessas e Desafios do Estudo da Cidade*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan - Fase, 2012. pp. 65.

¹⁵³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 132.

de decisão, muito pelo contrário, seja fomentada dentro das necessárias regras que a possibilidade de participação apresenta e que estejam estabelecida juridicamente¹⁵⁴.

Portanto, o que se percebe é a concepção de que a própria participação contribui com a racionalização de processos e de tomada de decisões, visto que a democracia participativa, tão importante para a governação, acolhe a participação de cidadãos, inclusive em avaliação ambiental estratégica, com redução extrema da litigiosidade, já que decisões relativas ao mérito da decisão já foram objeto de diversas análises¹⁵⁵ provenientes dos mais diversos setores da sociedade organizada e mesmo de cidadãos comuns.

A se concluir que a tecnoburocracia dar lugar no estado contemporâneo à abertura procedimental, com a proximidade entre Estado e Sociedade, superando uma deficiência que havia sido em parte fruto da crise fiscal do estado social que redundou nesta mesma tecnoburocracia, como se os gabinetes tivessem a solução científica para tantos males vivenciados em sociedade¹⁵⁶. Superada, pois, esta deficiência, hoje se encontra o consenso a respeito dos benefícios que a participação social representa para a própria tomada de delicadas e cada vez mais complexas decisões que repercutem no seio da sociedade. Estando a Diretiva sobre Avaliação Ambiental Estratégica iluminada por este pensamento.

¹⁵⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., pp. 133-135.

¹⁵⁵ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., pp. 121-122.

¹⁵⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. 1ª Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 81.

4. A Avaliação Ambiental Estratégica

4.1. Bases do Regime Jurídico

O presente capítulo se constitui na base, no centro, de todo o presente trabalho. Nele, delinea-se toda a metodologia aplicada em Avaliação Ambiental Estratégica nos termos do Direito da União Europeia, suas componentes, sua complementaridade em relação aos estudos de impacto ambiental, enfim, tudo o que diz respeito ao funcionamento do Instituto no plano europeu.

Dá-se especial enfoque para a transposição da respectiva diretiva para Portugal, com ênfase para a avaliação ambiental estratégica de planos de ordenamento do território e do urbanismo, os quais, mais à frente, terão a importância de servir de paradigma normativo a ser ventilado para que o Brasil possa implementar seu urbanismo de forma sustentável, servindo estas avaliações estratégicas para fazer combinar os diversos anseios normativos previstos inclusive no Programa ONU HABITAT III, com o imprescindível estudo prévio das condições ambientais, mormente em bairros periféricos carenciados e distantes dos ideais de qualidade de vida buscados no Programa.

A inicial compreensão que se deve ter a respeito de avaliação ambiental estratégica deve ser aquela que a entende como um *link* para o desenvolvimento sustentável¹⁵⁷; consistente em um processo sistemático de avaliação de impactos ambientais em integração com impactos de ordem econômica e social, apresentando-se como um autêntico instrumento de gestão que possui como objetivo o de antecipar, em contexto de incertezas, as diversas possibilidades de realização de um plano ou programa ainda em fase de elaboração, através de metodologia caracterizada por ampla abertura democrática, e cujo resultado seria o de fornecer bases para a tomada de decisões as melhores possíveis em termos de desenvolvimento e de sustentabilidade¹⁵⁸.

¹⁵⁷ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *A Strategic Advocacy Role In SEA For Sustainability*. In Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 17, n. 1. Imperial College Press, 2015. p. 02.

¹⁵⁸ IGLESIAS, Alicia N. *Evaluación Ambiental Estratégica Territorial. Consideraciones en Torno a los Efectos Ambientales de las Políticas, Planes y Programas. Conceptos Paradigmáticos Implicados*. Luján: Revista Del Departamento de Ciencias Sociales, 3, 2014. pp. 05-06.

Como adiantado, a Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho – transposta para o ordenamento jurídico português por meio do Decreto-Lei 232/2007, de 15 de junho – estabelece que determinados planos e programas capazes de produzir efeitos significativos no ambiente sejam sujeitos a uma avaliação ambiental prévia, com vistas a proporcionar um nível elevado de proteção do ambiente e para contribuir para a integração das considerações ambientais na elaboração dos tais planos e programas, para enfim alcançar-se o desenvolvimento sustentável.

Apresenta-se a avaliação ambiental estratégica - AAE como uma ferramenta para a integração das considerações ambientais na elaboração de políticas, planos e programas que possam ter efeitos negativos sobre o meio ambiente, considerando tais efeitos na tomada de decisão antes mesmo da respectiva aprovação. Sendo, pois, um procedimento formal de análise sistemática a respeito dos efeitos ambientais em níveis superiores de decisão; um procedimento global de integração, com vistas a propiciar a sustentabilidade no âmbito da elaboração de planos e programas, superando as deficiências que decisões de menor amplitude, tomadas em futura sede de avaliação de impacto ambiental – AIA; a fornecer um valioso contributo ao princípio da proteção do meio ambiente¹⁵⁹.

Conforme adiantado, a Diretiva n. 2001/42/CE, de 27 de junho, é fruto de um processo contínuo de aperfeiçoamento legislativo ao longo da história, que se desenvolve no âmbito da União Europeia relativamente ao princípio da sustentabilidade. A razão principal para seu surgimento decorrendo do fato de a avaliação de impacto ambiental de projetos (AIA) somente ser realizada em fase imediatamente anterior à execução de um projeto em concreto, constatando-se que haveria a necessidade de se estabelecer um novo instrumento pelo qual fosse possível a efetivação da ponderação de valores ambientais no âmbito de planos e programas, de maneira mais estratégica, programada e bastante antecipada em relação a projetos concretos, análise que não seria possível em sede da AIA¹⁶⁰.

¹⁵⁹ LIZARRAGA, José Antonio Razquin. *La Integración entre Urbanismo y Medio Ambiente: Hacia un Urbanismo Sostenible*. In Revista Jurídica de Navarra, N. 42. Navarra: Revista Jurídica de Navarra, 2006. pp. 80-81.

¹⁶⁰ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação Ambiental de Planos e Programas e a sua Integração no Edifício da Avaliação Ambiental*. In. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Ns. 29/30. Coimbra: Almedina, 2008. pp. 129-131.

Adveio, então, a chamada avaliação ambiental de planos e programas, no âmbito da União Europeia, por meio da Diretiva n. 2001/42/CE do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho, transposta por meio do Decreto-Lei 232/2007, de 15 de junho, para o regime jurídico português.

A Avaliação Ambiental Estratégica – AAE de Planos e Programas veio a acrescer, portanto, efetividade à proteção ambiental, a qual muitas vezes se mostra insuficiente no âmbito da Avaliação de Impacte Ambiental-AIA de Projeto. Isto em razão de a experiência revelar que esta última espécie de avaliação se dar em momento em que as possibilidades de tomar diferentes opções ou alternativas são muito restritas¹⁶¹.

Como visto, a Avaliação Ambiental de Planos e Programas ou Avaliação Ambiental Estratégica - AAE apresenta-se como uma forma mais recuada, mais antecipada, do princípio da prevenção; uma vez que o momento no qual se efetiva a avaliação se dá precocemente, no bojo da elaboração do plano ou programa. Ao passo que na Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, por dizer respeito a projeto específico, já não é viável se apreciar um vasto de alternativas viáveis que possam satisfazer às necessidades da proteção ambiental¹⁶².

Quanto ao seu *âmbito jurídico*, é de se dizer, nos termos do artigo 3º da Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, bem como em conformidade com Decreto-Lei 232/2007, que transpõe a Diretiva para o ordenamento português, ter havido a adoção de um *sistema de lista* para a finalidade de delimitar o âmbito de aplicação do normativo, com vistas a proporcionar maior segurança jurídica no cumprimento da diretiva¹⁶³.

Tanto a Diretiva n. 2001/42/CE quanto o respectivo Decreto Lei n. 232/2007 adotam uma perspectiva *objetiva* para delimitar seu campo de aplicação, não tratando de que entidade seria a responsável em realizar a avaliação, tratam apenas das matérias (programas ou planos) sujeitas à avaliação ambiental estratégica¹⁶⁴.

¹⁶¹ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas: Um Instituto de Reforço da Protecção do Ambiente no Direito do Urbanismo*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita, Volume I. Org. CAMPOS, Diogo Leite. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 477.

¹⁶² CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 477-478.

¹⁶³ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 480.

¹⁶⁴ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 131.

Apresentando-se, cumulativamente, dois elementos para que venha a ter aplicabilidade a Diretiva AAE: a) o primeiro, que apenas estariam sujeitos à avaliação os planos ou programas em caso de *exigência legal, regulamentar ou administrativa* (alínea “b” do artigo 2º do Decreto-Lei 232/2007); b) segundo, que tais planos ou programas possuam conteúdo que constituam *futuros projetos* e que haja suscetibilidade de produzir *efeitos significativos no ambiente* (artigo 3º, do Decreto-Lei 232/2007)¹⁶⁵.

Das alíneas “a” e “b” do n. 1 do artigo 3º, do Decreto-Lei 232/2007, extrai-se a existência de verdadeira *presunção de suscetibilidade de haver efeitos significativos no ambiente os seguintes planos*: a) voltados para os setores da agricultura, floresta, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, *ordenamento urbano* e rural ou utilização dos solos *e que* constituam enquadramento para futura aprovação de projetos mencionados nos anexos da Diretiva AIA (transposta em Portugal pelo Decreto-Lei 69/2000); b) ou programas ou planos que venham a ter efeitos em sítio nacional ou comunitário, ou em zona especial de conservação ou zona de proteção especial, que estejam sujeitos à avaliação de incidências ambientais nos termos do artigo 10º do Decreto-lei 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n. 49/2005.

Ainda no que tange ao âmbito jurídico da Diretiva, é excluída da necessidade avaliação ambiental estratégica os planos que digam respeito, exclusivamente, à defesa nacional ou à proteção civil; ou que não repercutam diretamente no ambiente, como é o caso nomeadamente dos planos de natureza orçamentária e financeira¹⁶⁶.

Neste sentido, para os fins propostos no presente trabalho, é possível visualizar um campo fértil em que as disciplinas meio ambiente e urbanismo possam se enlaçar, qual seja, por meio da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), um autêntico instrumento da política europeia para o ambiente¹⁶⁷, e mediante a qual é possível o urbanismo ambiental desenvolver-se através de técnicas idôneas para o desenvolvimento urbano sustentável.

¹⁶⁵ D’ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 134-135.

¹⁶⁶ D’ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 136.

¹⁶⁷ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 162.

Para o que muito interessa ao presente trabalho, é já dizer que, dentre outros programas e planos sujeitos à avaliação ambiental estratégica, destaca-se aqueles *voltados para o ordenamento territorial urbano*, nos termos da previsão do artigo 3º, n. 1, alínea “a”, do Decreto-Lei 232/2007 (RAAE – Regime da Avaliação Ambiental Estratégica); correspondente ao artigo 3º, n. 2, alínea “a”, da Diretiva n. 2001/42/CE.

Grande é o relevo do procedimento de Avaliação Ambiental Estratégica para a abordagem das *situações de risco* no âmbito do planeamento territorial, já que se trata de um procedimento de identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente, resultantes de plano ou programa de ordenamento do território. Deste modo, torna viável que, antes mesmo da existência concreta de um plano ou programa, já se verifique as situações de risco ambiental e alternativas para a prevenção e mitigação, ainda em fase embrionária de um plano de ordenamento territorial¹⁶⁸.

4.2. Componente Técnico-Preventivo

A grande relevância verificada na avaliação ambiental estratégica é a de permitir a realização de um planeamento preventivo, para tanto a técnica científica apresenta-se como preponderante na elaboração de planos e programas, somente mediante o acerto técnico sendo possível o direcionamento do plano para a promoção do meio ambiente em equilíbrio com os demais objetivos buscados.

A adoção do princípio da prevenção possibilita que se alcance a finalidade de evitar lesões ao ambiente, através de uma sistemática que, antevendo situações potenciais de risco, torne possível a adoção de meios os mais adequados para afastar a ocorrência de desastres ambientais¹⁶⁹.

¹⁶⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio: Comentado*. Coimbra: Almedina, 2016. p. 79.

¹⁶⁹ SILVA, Vasco Pereira da. “*Mais vale prevenir do que remediar*”: *Prevenção e Precaução no Direito do Ambiente*. In *Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução*. Coordenação: PES, João Helio Ferreira; e OLIVEIRA, Rafael Santos de Oliveira de. Curitiba, Juruá Editora, 2009. pp. 12-13.

Mostra-se indispensável que se trabalhe com a máxima margem de segurança científica, de modo que também se apresenta a utilização frequente do princípio da prevenção antecipativa e alargada, através do qual se pondera o custo/risco a fim de se tomar decisões onde o limiar quanto às incertezas mostra-se tênue¹⁷⁰.

Comum em situações de incerteza quanto aos potenciais riscos de dano ao ambiente, que se inverta o ônus da prova, de modo que ao interessado compete produzir a prova de que a atividade não tem potencial de causar danos ambientais. Deste modo, o princípio da precaução possuindo o condão de se repartir a carga dos riscos¹⁷¹.

Exatamente no intuito de que a avaliação ambiental estratégica esteja fundada em tais considerações, foi que o Decreto-Lei 232/2007, em seu artigo 3º, n. 3, possibilita que a própria sujeição do plano ou programa a uma AAE seja objeto de consulta a entidades com responsabilidades ambientais específicas, a fim de se manifestarem sobre a necessidade de determinado plano carecer de uma avaliação ambiental estratégica.

Em se decidindo por se fazer a avaliação ambiental estratégica, já na fase de delimitação do espaço territorial sobre o qual incidirá o plano, necessário mais uma vez que se colha informações das mais variadas fontes possíveis, tais como consultas a agências, opinião pública documentada, peritos, estudos científicos desenvolvidos em ação estratégica relativos ao programa, conhecimentos de boas práticas já aplicadas no mesmo campo de atuação; ainda sendo cabível a coleta de respostas a questionários, entrevistas, reuniões públicas e painéis de exposição de pensamento, e tudo o mais que traga subsídios técnicos ao estudo a ser desenvolvido na avaliação estratégica¹⁷².

Ou seja, fundamental se apresenta a colaboração dos vários sujeitos públicos, das mais diversas especialidades, a se considerar as várias implicações tanto sociais

¹⁷⁰ GOMES, Carla Amado. *A Idade da Incerteza: reflexões sobre os desafios de gerenciamento do risco ambiental*. In Textos Dispersos do Ambiente Vol. IV. Lisboa: AAFDL, 2014. p. 173.

¹⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21. Ed, rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 117.

¹⁷² HARTY, Tyson; POTTS, Daniel; POTSS, Donald; EL-JOURBAGY, Jehan. *Handling Transboundary Cumulative Impacts in SEA*. In: Implementing Strategic Environmental Assessment. SCHMIDT, Michael; JOÃO, Elsa; and ALBRECHT, Eike (eds.). Berlin: Springer, 2005. p. 400.

como técnicas-ambientais, de modo a se salvaguardar os diversos valores a serem protegidos¹⁷³.

Essencial esta multivisão, como dito, para a avaliação de catástrofes sinérgicas, que podem ser desencadeadas por uma multi-causalidade, bem como para a consideração dos possíveis efeitos que se sucedem e que se avolumam até um nível que passe a ser considerada catástrofe cumulativa¹⁷⁴.

A se constatar ser a avaliação ambiental estratégica um procedimento técnico pelo qual melhor se pode promover a análise dos tais efeitos cumulativos sobre o ambiente, pelo fato de o estudo nela promovido dizer respeito a um plano em interação com outros planos e programas incidentes na mesma base territorial, de maneira a se poder além de encontrar as melhores alternativas em termos de se garantir o menor impacto negativo possível, também proporcionar a construção de soluções¹⁷⁵.

Assenta-se, assim, a AAE em princípios elementares da boa governação, quais sejam o de figurar como um instrumento ou meio apto a produzir metas ou objetivos; a envolver grande gama de partícipes, com ampla abertura à participação no procedimento de construção de decisões técnicas; com ênfase para a busca de consensos entre os diversos atores, estatais e não-estatais¹⁷⁶.

Como antecipado, em avaliações de índole preventiva nas quais cenários e comparações alternativas são estudadas, indispensável que o Estado venha a ser dotado de recursos humanos com capacidade técnico-científica, de um corpo técnico apto a promover uma acurada ponderação das inúmeras hipóteses de riscos, de modo a fornecer bases para eventual conformação de um ato administrativo autorizador¹⁷⁷.

¹⁷³ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo*. In. Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Org. ATHAYDE, Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Coimbra: Almedina, 2010. p. 1126.

¹⁷⁴ GOMES, Carla Amado. *A gestão do risco de catástrofe natural: Uma introdução na perspectiva do Direito Internacional*. In *Direito(s) das Catástrofes Naturais*. Capítulo I do Livro *Direito(s) das Catástrofes Naturais* Coimbra: Almedina, 2012. pp. 04-05.

¹⁷⁵ IGLESIAS, Alicia N. *Evaluación Ambiental Estratégica Territorial...* ob. cit., p. 06.

¹⁷⁶ GONÇALVES, Alcindo. *A Legitimidade na Governança Global*. Trabalho apresentado no XV Congresso do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_a_legitimidade_da_governanca_global.pdf> Acesso: 25 abr. 2016. p. 04.

¹⁷⁷ GOMES, Carla Amado. *A Idade da Incerteza...* ob. cit., pp. 176-177.

Para tanto, sendo primordial que se tenha base de dados segura e atualizada, em sistemas de gestão geográfica, a fim de que se possa definir o caminho e as diretrizes do plano à luz de informações ambientais fidedignas, podendo-se assim ponderar cientificamente as alternativas do plano no âmbito espacial no qual visa a influenciar¹⁷⁸.

Além do aparelhamento técnico estatal propriamente dito, ganha relevo a governança ambiental abrangente, tornando possível o correto diagnóstico, encaminhamentos de ações preventivas e acompanhamento contínuo de ações corretivas. Por isso, digno de importância a manifestação na AAE dos mais diferentes grupos, como ONG's, universidades, organizações internacionais, e o próprio corpo técnico de entidades estatais; ensejando que análises complexas atinentes aos problemas ambientais sejam produzidas de forma mais científica e abrangente possível¹⁷⁹.

Exatamente nesta toada que se dá a necessidade de uma interdisciplinaridade entre as várias ciências a fim de que, complementarmente, seja promovida uma ação com maior garantia de eficácia, uma vez que a investigação de problemas e a criação das respectivas soluções¹⁸⁰.

4.3. Componente Democrático

Requer-se, em avaliação ambiental estratégica, que sejam utilizados os vetores-mestres de uma boa governança, entre os quais se apresenta o foco para um procedimento decisório aberto e estruturado para participação pública, com balanceio

¹⁷⁸ GONZALEZ, A.; GILMER, Alan; FOLEY, Ronan; SWEENEY, J.; FRY, J., *Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica en la Evaluación Ambiental Estratégica y su Contribución a la Toma de Decisiones*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/237761693_Aplicacion_de_los_Sistemas_de_Informacion_Geografica_en_la_Evaluacion_Ambiental_Estrategica_y_su_Contribucion_a_la_Toma_de_Decisiones> Acesso: 17 set. 2016. pp. 01-02.

¹⁷⁹ GONÇAVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura Costa. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011. pp. 85-86.

¹⁸⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. *Urbanismo e Catástrofes Naturais: Uma Relação Atribulada*. *Actas do Colóquio Catástrofes Naturais: uma realidade multidimensional*. Coordenação: Prof. Doutora Carla Amado Gomes e Prof. Doutora Rute Gil Saraiva. Lisboa: ICJP-FDUL, 2012. p. 194.

entre os poderes soberanos estatais em compasso com o contributo de entidades não-governamentais, e ainda com a abertura à participação da comunidade de cidadãos¹⁸¹.

Assim é que se deve dar a participação da sociedade civil, na condição de esfera separada tanto de Estado como do mercado; facilitando-se a implementação da nova agenda urbana, por envolver todos os habitantes¹⁸².

Neste esteio, no contexto da necessidade de autêntica implementação de um Estado Democrático e Ecológico de Direito, é de merecer destaque a Convenção de Aarhus, de 25 de junho de 1998, mediante a qual os signatários acordam estipular normas sobre acesso à informação, participação pública no processo de tomada de decisões e acesso à justiça em matéria de ambiente¹⁸³.

No âmbito da avaliação ambiental estratégica, a participação do público diz respeito tanto às autoridades públicas com autoridades específicas, bem como ao público suscetível de ser afetado pela decisão a ser tomada, ensejando que opiniões sejam devidamente ponderadas, em ambiente de transparência e abertura¹⁸⁴.

Papel de destaque, para que a participação pública tenha sentido e bons resultados, que haja a correta educação e informação dos cidadãos. Ganha então papel de destaque as instituições de conhecimento com seu ativo papel na disseminação e promoção do conhecimento tanto à sociedade civil como para os governos¹⁸⁵.

A ideia de governança aparelhada no estabelecimento normativo dos mecanismos procedimentais que visam à produção de resultados efetivos; para tanto sendo necessária a noção a respeito da importante concorrência de contributos dos governantes estatais, de cidadãos, bem como da sociedade civil organizada, os quais conjuntamente buscam a construção de soluções para problemas comuns¹⁸⁶.

¹⁸¹ GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança*. Texto apresentado no XIV Encontro do Conpedi. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2005. pp. 01-04.

¹⁸² RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III policy unit 4: urban governance, capacity and institutional development*. London, LSE Cities, 2017. p. 18.

¹⁸³ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo...* ob. cit. pp. 1117-1118.

¹⁸⁴ VITORIA, Ximena Lazo. *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas en El Reino Unido y su Aplicación al Planeamiento Urbanístico*. In Revista de Administración Pública. N. 175, Enero-Abril. Madrid: Revista de Administración Pública, 2008. pp. 498; 501.

¹⁸⁵ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III...* ob. cit., p. 19.

¹⁸⁶ GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança...* ob. cit., pp. 13-14.

O funcionamento desta relação entre instituições governamentais e sociedade civil requerendo a mediação por meio de facilitadores, como ONG's e a academia, através de suas diversas capacidades, compondo um papel catalisador das iniciativas e proposições¹⁸⁷.

Vem esta abertura à participação a contribuir para a própria racionalização do processo de decisão no planeamento, propiciando a cooperação também de particulares no direcionamento de políticas de desenvolvimento do território, contribuindo ademais para a redução de litigiosidade¹⁸⁸. Com o princípio participativo, suplanta-se a natureza impositiva e unilateral das decisões públicas, o que tem por resultado, dentre outros, o da minimização de reações negativas frente às decisões, já que formuladas coletivamente¹⁸⁹.

O setor privado também entra na composição de participação social, podendo, por exemplo, levar a cabo o desenvolvimento ambiental urbano através de parcerias público-privadas, cabendo aos governos nacional e locais estabelecerem as normas-quadro para regular estas complexas parcerias; em autentica co-responsabilidade e co-criação de políticas¹⁹⁰.

O mesmo se passa com a participação de instituições financeiras e agências de desenvolvimento, os quais participam do planeamento ambiental-urbanístico através de alocação de capital de acordo com as diferentes necessidades e projetos, de acordo com a Agenda de Ação Ababa, pela qual ao setor privado cabe incentivar objetivos públicos, inclusive incentivados iniciativas, inclusive do setor privado para adoção de práticas de sustentabilidade.

Amplo, portanto, o leque de participantes para que venha a dar frutos a abertura procedimental no quadro de uma governança multi-nível e multi-escala proposta para nova agenda urbana.

¹⁸⁷ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III...* ob. cit., p. 18.

¹⁸⁸ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., pp. 121-122.

¹⁸⁹ DUARTE, David. *Procedimentalização, Participação e Fundamentação: Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa Como Parâmetro Decisório*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 112.

¹⁹⁰ RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III...* ob. cit., p. 19.

4.4. Metodologia de Base Estratégica

Formulado o panorama geral acerca das componentes que formam a Avaliação Ambiental Estratégica, é momento de se delinear as diversas *fases* nas quais a avaliação é desenvolvida; primeiro em uma ótica *metodológica* para, na sequência, apresentar-se o *procedimento* detalhado no Decreto-Lei n. 232/2007, de 15 de junho, que transpôs, para o ordenamento jurídico português, a Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho.

Fases Metodológicas

Em se analisando o *procedimento* de avaliação ambiental estratégica (AAE) de planos e programas, é de destacar que o mesmo se constitui em várias fases metodológicas desenvolvidas em etapas procedimentais; podendo-se dizer que toda e qualquer AAE é composta de três fases: i) *fase de estabelecimento de fatores críticos de decisão*; ii) *fase de avaliação*; iii) e *fase de seguimento/monitoração*¹⁹¹.

i) Nesta primeira *fase do estabelecimento dos Fatores Críticos de Decisão*, tem-se em consideração três componentes fundamentais: as *questões estratégicas* visadas pelo plano/programa; o *quadro de referência estratégico* referente ao objeto da avaliação, e ainda os *fatores ambientais* a serem considerados de acordo com a abrangência e os propósitos do plano específico¹⁹².

Questões estratégicas a dizerem respeito à definição precisa dos objetivos, à definição do conteúdo e identificação das grandes opções estratégicas disponíveis para o plano/programa objeto da avaliação ambiental estratégica¹⁹³.

Já como segundo dos componentes dos Fatores Críticos de Decisão em AAE, tem-se o *quadro de referência estratégico*, a dizer respeito ao macro quadro *normativo* que rege a política ambiental e a sustentabilidade no que se reporta à abrangência e às

¹⁹¹ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - Orientações Metodológicas*. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007. pp. 24-26.

¹⁹² PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., pp. 18-21.

¹⁹³ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 19.

finalidades buscadas no plano/programa; considerando normas tanto vigentes em nível internacional, comunitário ou nacional, em um quadro normativo bastante amplo¹⁹⁴.

Último dos elementos que compõem os Fatores Críticos de Decisão, os *fatores ambientais* correspondem aos *componentes ambientais* da área de abrangência do plano/programa; tanto os elementos físicos, químicos e biológicos, naturais e artificiais, que fazem parte do campo territorial do plano, e sobre os quais os impactos negativos ou positivos poderiam incidir.

ii) Uma vez definidos os fatores críticos a serem considerados para uma decisão em AAE, inicia-se a *Fase de Avaliação*, onde são promovidos estudos técnicos a partir dos fatores críticos anteriormente estabelecidos. Em tal fase, os *riscos ambientais* são considerados e estudados em profundidade, nela ainda sendo formuladas as *alternativas* razoáveis com vistas à *sustentabilidade*. Apresenta-se nesta etapa procedimental como de fundamental importância o *envolvimento do público* e de todos os *agentes relevantes* na discussão de riscos e oportunidades do programa; sendo nela onde a cenarização de “futuros almejados” pelo plano/programa é amplamente discutida e estudada; sendo nesta etapa onde são estabelecidas diretrizes e recomendações para a fase de monitorização¹⁹⁵.

Sendo, pois, nesta fase de avaliação onde são checados os efeitos significativos no ambiente que possam decorrer da execução do plano/programa em análise; avaliando-se os efeitos potenciais quanto aos riscos ambientais que venham a decorrer do plano; verificando-se a compatibilidade entre os objetivos estratégicos do plano em relação aos objetivos ambientais dispostos no quadro de referência normativo estratégico; e se os objetivos estratégicos do plano/programa atingem concomitantemente os objetivos de prevenção, sendo ainda definidas medidas de controle superveniente¹⁹⁶.

iii) Segue-se a *Fase de Seguimento*, aquela na qual o plano/programa aprovado já está em momento de execução. Em tal fase se promove a monitorização, gestão e checagem daquilo que ficou estabelecido na declaração final da AAE; mostrando-se necessária para a verificação e constatação dos pressupostos tidos como verdadeiros e

¹⁹⁴ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 20.

¹⁹⁵ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 25.

¹⁹⁶ VIEIRA, Sara Ribeiro Santos. *Guia para a integração da prevenção de acidentes graves na AAE DE PMOT*. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa, 2011. p. 16.

considerados na fase de avaliação. A fase de seguimento ou de monitoração a reforçar o *caráter dinâmico* da avaliação estratégica, a qual, por tratar de cenários futuros de maneira muito aberta e trabalhar com grande margem de incerteza, exige constante acompanhamento dos desdobramentos do plano ou programa já em execução¹⁹⁷.

Fases Procedimentais

As três fases acima descritas, que compõem a *metodologia de base estratégica* (*fase de fixação de fatores críticos; fase avaliação e fase de seguimento/monitoração*), são observadas no âmbito do seguinte sequenciamento procedimental disposto no RAAE (Decreto-Lei n. 232/2007, de 15 de junho).

Neste capítulo, será detalhado o procedimento em fases mais específicas previstas no regulamento, cujas nuances jurídicas serão descritas, com mais profundidade, na sequência de cada uma delas: i) *determinação do âmbito da AAE a partir da definição do plano/programa*; ii) *elaboração de relatório ambiental*; iii) *realização de consultas*; iv) *decisão final*; v) *declaração ambiental conjunta à versão final da do plano/ programa*; vi) *fase de seguimento*.

i) Já esboçado anteriormente, a *primeira* das etapas da AAE é aquela que diz respeito à *determinação do âmbito*, do nível de pormenor e de abrangência da informação a ser incluída no futuro relatório ambiental, que metodologicamente coincide com fase de fixação de fatores críticos, em conformidade com os termos do artigo 5º, n. 1, do Decreto-Lei n. 232/2007.

Também conhecida como *scoping*¹⁹⁸, é nesta fase em que se deve estabelecer, desde o princípio, os *Fatores Críticos de Decisão*, tomando em conta as *questões estratégicas* visadas pelo plano/programa, o *quadro de referência estratégico* referente

¹⁹⁷ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., pp. 21; 25.

¹⁹⁸ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 488.

ao objeto da avaliação e os *fatores ambientais* a serem considerados de acordo com a abrangência e os propósitos do plano¹⁹⁹.

A se materializar o *scoping* na identificação dos limites geográficos do plano; na identificação dos problemas cumulativos principais; na verificação de possíveis políticas e iniciativas para uma apropriada gestão; na identificação de outras atividades e políticas paralelas no território, bem como atividades que virão como resultado da ação estratégica; na identificação de tendências futuras, como a respectiva curva demográfica; e na identificação de situações sensíveis, tanto de ecossistemas como humanas²⁰⁰. Em suma, a se configurar o *scoping* como a delimitação dos problemas e das alternativas-chave a serem enfrentadas criticamente na avaliação²⁰¹.

Esta fase, em específico, mostra-se essencial para toda a avaliação, já que nela é delimitado o próprio campo de estudo e análise construtiva das opções mais vantajosas ao ambiente. Assim, é de se impor, como um mínimo exigível, que seja corretamente identificado o espaço territorial implicado, bem como o tempo estimado para que os efeitos da ação estratégica venham a se apresentar, tanto os impactos negativos como os benéficos esperados; sendo de já se prever ações futuras em caso de os impactos não se apresentarem no futuro como era esperado e o estabelecimento das possíveis ações estatais com indicação precoce das autoridades competentes para realizarem tais medidas; também sendo primordial se fazer previsão dos impactos globais a incidirem na área de estudo delimitada e ainda dos potenciais efeitos verificados por cenários resultantes de impactos cumulativos de outros programas e planos paralelos a serem desenvolvidos em determinada área do território²⁰².

Seja como for, prudente que se cuide a respeito do correto âmbito para o manuseio das informações necessárias na fase de *scoping*, de modo que não fique aquém da devida proteção ambiental e nem que fique além da necessidade de uma avaliação ampla como é a AAE e se perca a objetividade no trato de tantas informações. Afinal, não se pode esquecer que o objetivo da análise estratégica é completamente

¹⁹⁹ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., pp. 18-21.

²⁰⁰ THERIVEL, Riki. *Strategic Environmental Assessment in Action*. London: Earthscan, 2004. p. 144.

²⁰¹ CLARK, Brian D. *Alcance y Objetivos de la Evaluacion Ambiental Estrategica (EAE)*. Estudios Públicos, 65, 1997. p. 04

²⁰² HARTY, Tyson; POTTS, Daniel; POTSS, Donald; EL-JOURBAGY, Jehan. *Handling Transboundary Cumulative Impacts in SEA...* ob. cit., p. 400.

diverso do verificada na Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, já que as minúcias de um projeto específico serão apreciadas mais à frente²⁰³.

Destarte, sendo primordial que a AAE venha a tratar dos assuntos pertinentes às necessidades da proteção do ambiente tidos em análise macro, para tanto sendo essencial a fase do *scoping* a fim de delimitar o correto e adequado âmbito de análise.

ii) Na sequência, no que metodologicamente seria a fase de avaliação, apresenta-se a elaboração de um *relatório ambiental*, no qual devem estar contidos os termos da reflexão ambiental no plano, o qual é elaborado conjuntamente ao plano, consistindo tal relatório em um elemento documental de base, elemento central de toda a avaliação; onde são identificados, descritos e avaliados os efeitos significativos no ambiente decorrentes do plano e suas alternativas razoáveis de solução, tendo em conta o âmbito e os objetivos do plano em análise, conforme estabelece o artigo 6º, n. 1, do Decreto-Lei 232/2007²⁰⁴.

Constitui-se o relatório ambiental em documento que deve considerar todo o enfoque temático disposto na fase de fixação de âmbito preestabelecido para o plano, devendo nele constar: a descrição do conteúdo do mesmo e seus principais objetivos, bem como sua relação com outros planos e programas; as características ambientais e os riscos a que estão suscetíveis por zona, mencionando-se o estado atual do ambiente e sua eventual evolução na hipótese de aprovação do plano; enfim, os valores ambientais a serem considerados no plano, sobretudo aqueles situados em zonas de especial importância ambiental, tanto em importância internacional, comunitária como nacional; bem como se avaliando os efeitos secundários, cumulativos e sinérgicos que o plano poderá proporcionar, considerando a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os fatores climáticos, a paisagem, etc. Todas estas considerações sendo tomadas no *relatório ambiental* conforme as possibilidades dos conhecimentos e dos métodos de avaliação disponíveis²⁰⁵.

Desta forma a mencionar as várias temáticas consideradas em sua integralidade, com a prudente avaliação dos efeitos cumulativos negativos na zona objeto do plano, e as alternativas razoáveis a serem adotadas, com as razões de sua

²⁰³ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 477-478.

²⁰⁴ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 489.

²⁰⁵ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 489-490; 492.

adoção, e mesmo as razões para se afastar a aplicação de outras alternativas debatidas²⁰⁶.

iii) Segue-se, ao relatório ambiental, a etapa consistente na *realização de consultas* às entidades com responsabilidades ambientais específicas, abertura à participação do público em geral, e ainda em consultas às instituições ou especialistas na atividade em objeto, conforme prescreve o artigo 7º do RAAE²⁰⁷; variando a escala e a natureza da participação conforme o plano/programa em causa²⁰⁸.

Cabível, nesta etapa, consultas de toda espécie de interesse, permitindo-se que nada seja negligenciado pela entidade responsável pela avaliação. Sendo exigível, em caso de possibilidade de impactos transfronteiriços, que o Estado-Membro afetado seja ouvido, inclusive sua comunidade, suas entidades e seu público interessado, nos termos do artigo 8º do Decreto-Lei 232/2007²⁰⁹.

Do que se extrai ser a avaliação ambiental estratégica iluminada não só pelo *princípio da prevenção*, mas também pelos *princípios da informação e da participação*, tendo lugar destacado a aplicação da Convenção de Aarhus, aprovada em nome da União Europeia pela Decisão n. 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro; fundada a AAE em premissas de uma “democracia sustentada” e na “vivência da virtude ambiental”, onde o cidadão tem a oportunidade de promover a defesa e a proteção do ambiente mediante a comparticipação nos “procedimentos e processos ambientalmente relevantes”²¹⁰.

iv) Etapa seguinte do procedimento da AAE constitui na *decisão final* sobre a avaliação ambiental estratégica, na qual o relatório ambiental e os resultados das consultas são ponderados; sendo devido em tal decisão a abordagem e fundamentação expressa dos múltiplos e complexos elementos e interesses envolvidos no plano; existindo a obrigação de, em tal decisão, fundamentar-se o plano, expondo a maneira como os interesses ambientais foram nele considerados e protegidos, e as razões que fundaram sua aprovação à luz de outras alternativas razoáveis apresentadas e estudadas.

²⁰⁶ VITORIA, Ximena Lazo. *La Evaluación Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 492.

²⁰⁷ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 490.

²⁰⁸ VITORIA, Ximena Lazo. *La Evaluación Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 499.

²⁰⁹ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 141-143.

²¹⁰ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. Revista CEDOUA. 2 /4 _ 11 – 18, 2001. Coimbra: Cedoua, 2001. pp. 09-15.

v) Na sequência, é apresentada a *declaração ambiental* acompanhando a *versão final do plano ou programa*, as quais devem ser encaminhadas para a entidade do ambiente (em Portugal, a APA – Agência Portuguesa do Ambiente). Na declaração, deverão ser inclusos elementos sobre a forma como as considerações ambientais e o relatório ambiental foram integrados no plano ou programa; constando ainda as informações sobre as consultas realizadas e os resultados das respectivas ponderações; justificando-se eventual não acolhimento das observações apresentadas; bem como as razões que fundamentam a aprovação do plano à luz de outras alternativas abordadas durante a avaliação; constante ainda as medidas de controle supervenientes ao plano; tudo devidamente publicizado.

vi) A última etapa consiste na *fase de seguimento*, alusiva ao procedimento de monitorização e acompanhamento dos efeitos significativos no ambiente já em fase de execução dos planos e programas²¹¹, visando esta fase identificar e corrigir efeitos negativos não previstos quando da elaboração do plano, bem como para verificar se estão sendo observadas as medidas previstas na declaração²¹²⁻²¹³.

Cabe ao programa de monitoramento do plano referir-se aos efeitos ambientais significativos, conforme artigo 10º da Diretiva AAE; sendo os Estados-Membros que devem estabelecer os detalhes e requisitos para as medidas de controle; não sendo exigível necessariamente que o tal monitoramento seja direto, podendo ser simplesmente indireto, por meio de mecanismos de pressão ou de outras medidas mitigatórias²¹⁴.

A fase de monitorização se constituindo por meio de fiscalização através de vistorias e inspeções periódicas e até de reposição ao *status quo ante*²¹⁵. Assim, a proporcionar que haja, além de um controle preventivo e de correção na fonte, o atendimento do princípio da supervisão a servir ao interesse público, por possibilitar um acompanhamento técnico permanente²¹⁶.

²¹¹ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 494.

²¹² D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 143.

²¹³ VITORIA, Ximena Lazo. *La Evaluación Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 503.

²¹⁴ ALBRECHT, Eike. *Legal Context of the SEA Directive...* ob. cit., pp. 51-52.

²¹⁵ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo...* ob. cit. p. 1136.

²¹⁶ GOMES, Carla Amado. *Subsídios Para Um Quadro Principiológico dos Procedimentos de Avaliação e Gestão do Risco Ambiental*. In Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 3(2), 2011. p. 148.

Materializa-se, com a monitorização, que a gestão do risco se realize por meio de um controle dinâmico, fundado sempre nas “melhores técnicas disponíveis”, de modo que a adequação se verifique de um modo proativo e conforme o estado da técnica²¹⁷.

Concluindo-se que a fase de seguimento, ao possibilitar que correções não detectadas prematuramente sejam promovidas conforme o avanço da ciência, implica que os atos autorizativos constitutivos de direitos podem ser periodicamente sujeitos a reexames, dada a necessidade de permanente adequação ao interesse público a que visa atingir²¹⁸.

4.5. Paralelo e Interações entre Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impacto Ambiental

A Avaliação Ambiental Estratégica apresenta-se como uma forma mais recuada, mais antecipada, do princípio da prevenção. Ao contrário do que se passa no âmbito da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, na Avaliação Estratégica a análise de efeitos de planos e programas no ambiente se dá no embrião do programa, ou seja, durante a sua confecção, tratando-se de maneira ou técnica mais proativa e menos reativa²¹⁹.

Através da abordagem estratégica e abrangente, é possível que se analise, com antecedência, os inúmeros cenários possíveis e assim contornar, desde a origem, impactos negativos no ambiente que poderiam ser desencadeados pelo plano.

A análise estratégica mostra-se, pois, bastante diversa daquela verificada na Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, vez que esta diz respeito a projeto específico e já pronto, que não mais permite a adoção de alternativas viáveis que satisfaçam às necessidades da proteção do ambiente²²⁰. Tendo sido exatamente para contornar tal

²¹⁷ GOMES, Carla Amado; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Notas reflexivas...* ob. cit., pp. 207-208.

²¹⁸ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Público do Ambiente. Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 122.

²¹⁹ VITORIA, Ximena Lazo. *La Evaluación Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 492.

²²⁰ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 477-478.

falha da AIA, que adveio a avaliação ambiental estratégica – AAE, a qual é orientada para a identificação de melhores opções em fase preliminar de planeamento²²¹.

Mediante a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, remove-se diversas limitações próprias da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA; notadamente garante, além da já mencionada avaliação adequada de todas as possíveis alternativas, uma análise apurada dos impactos sinérgicos e cumulativos relativos aos planos e programas. Isto é possível em razão de a avaliação estratégica abranger o próprio processo de planificação²²².

Em razão das inerentes dificuldades de uma avaliação ambiental ainda no bojo do processo de planificação, é natural haver uma maior morosidade nos procedimentos respectivos, já que exige tempo a observância da componente técnica durante todo o expediente de elaboração do plano, mediante a constituição de equipas com competências multidisciplinares, e ainda por conta da ampla participação do público²²³.

Porém, somente mediante tais componentes técnica e democrática torna-se possível uma correta ponderação da dimensão socioeconómica dos planos em sintonia com a avaliação ambiental propriamente dita, evitando-se irrefletida eliminação de alternativas viáveis, e proporcionando a construção de um plano com perspectiva integradora²²⁴.

A se verificar que a AAE se realiza mediante uma perspectiva de longo prazo e estratégica, sendo o procedimento cíclico e contínuo; com o objetivo essencial de contribuir para um futuro desejável a partir das considerações das alternativas verificadas; assumindo uma certa dose de incerteza, uma vez que as opções escolhidas no plano podem não se concretizar por não serem executadas²²⁵.

Como se nota, a avaliação ambiental estratégica - AAE acaba por acrescer a efetivação do princípio da prevenção, que também é base da avaliação de impacto

²²¹ GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente*. 2. Ed. Lisboa: AAFDL, 2014. pp. 168-169.

²²² ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento Administrativo de Avaliação...* ob. cit., p. 613.

²²³ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento Administrativo de Avaliação...* ob. cit., pp. 614-616.

²²⁴ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento Administrativo de Avaliação...* ob. cit., p. 619.

²²⁵ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica*. Lisboa: AAFDL, 2011. pp. 249-250.

ambiental – AIA; permitindo que a própria avaliação de impacto – AIA torne-se ainda mais eficaz quando precedida da primeira (AAE)²²⁶.

De se mencionar que a própria Directiva n. 2001/42/CE expressamente menciona, no n. 1, do artigo 11º, que as “avaliações ambientais executadas nos termos da presente directiva não prejudicam qualquer das exigências impostas na Directiva 85/337/CEE, nem quaisquer outras exigências do direito comunitário”. Quer-se dizer, visa a AAE a promover um reforço no princípio da prevenção e não o contrário; de modo que se faz indispensável a realização de ambas (AAE e AIA), no momento normativamente previsto.

O advento da AAE decorre da compreensão de que a AIA vem a ser realizada em momento no qual o processo de planeamento já se encontra por demais avançado ao ponto de garantir que serão adequadamente considerados todos os possíveis impactos e alternativas para a um desenvolvimento sustentável. Exemplificativamente: uma AIA de um projeto de instalação industrial não seria apropriada para apreciar devidamente sua localização territorial; esta localização deve ser estabelecida em procedimento anterior, de ordenamento estratégico do território, que tome em consideração aspectos de segurança ambiental e de saúde humana de forma tempestiva, em nível mais amplo, e considerando um contexto mais abrangente de planeamento, próprio para a AAE²²⁷.

Deve ser de complementaridade a relação entre AAE e AIA, pautadas em diferentes metodologias, aplicadas em momentos distintos, por entidades diferentes. A AAE voltada para o planeamento e gestão, trabalhando-se com informação ambiental colhida e dirigida a previsões futuras e qualitativas, e a permitir análise mais correta dos impactos cumulativos; ao passo que, na AIA, procede-se ao recolhimento local de informações, sendo orientada para previsões concretas e quantitativas, tendo o escopo de avaliar impactos de projeto já pronto para execução em concreto²²⁸.

A avaliação ambiental estratégica a tratar da dimensão ambiental como um ator fundamental no contexto de uma decisão de programação, porém em um nível mais

²²⁶ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., p. 250.

²²⁷ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 130.

²²⁸ GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente...* ob. cit., pp. 175-176.

abstrato, sem necessária vinculatividade; ao passo que a avaliação de impacto ambiental deve promover um severo e crítico exame da situação concreta²²⁹.

Verifica-se, pois, que existem diferenças tanto em termos de momento, de amplitude, mas também quanto ao objeto. O objeto da AIA diz respeito a uma obra em concreto; enquanto o objeto da AAE é a elaboração de um documento que serve de enquadramento e delimitação para realização futura de projetos de obras²³⁰.

Também no que tange à escala observa-se diferença, pois na avaliação estratégica são avaliadas as diversas atividades paralelas a serem desenvolvidas em determinada localidade, já na avaliação de impacto se estuda um projeto específico; disso decorre que o lastro de alternativas a se adotar também se mostra mais amplo; o mesmo se diga em relação à área a se considerar e à gama de impactos ambientais a serem tidos em consideração, ambos bem mais abrangentes na avaliação estratégica comparativamente à avaliação de impacto ambiental de um projeto²³¹.

Diante de metodologias tão diferenciadas, e sobretudo em razão de possuírem objetivos diversos, cada uma das avaliações com o fim de promover a correta avaliação de impactos ambientais em nível adequado, é de se afastar qualquer ideia tendente a defender a dispensabilidade de realização de qualquer das avaliações.

É de se destacar que tanto a Comissão Europeia como o Tribunal de Justiça da União Europeia possuem entendimento de que somente em casos excepcionais se pode dispensar a AIA por conta de uma AAE já efetivada. A dispensa de AIA somente seria possível se fundamentada em uma urgência ou necessidade imperiosa do projeto; ou pela impossibilidade de realização do projeto há mais tempo; ou a impossibilidade de preenchimento de todos os requisitos da Diretiva n. 85/337/CEE (Diretiva AIA). O Tribunal de Justiça enfatiza o caráter excepcional da dispensa de AIA mesmo quando haja a sobreposição de aplicabilidade de mais de uma Diretiva, defendendo a cumulatividade na aplicação destas, exatamente face às diferentes abordagens da avaliação ambiental em cada um dos procedimentos²³².

²²⁹ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 147-148.

²³⁰ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 146.

²³¹ CLARK, Brian D. *Alcance y Objetivos de la Evaluacion Ambiental Estrategica (EAE)*... ob. cit., pp. 07-08.

²³² D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 149-150.

O próprio Decreto-Lei n. 232/2007, que transpôs a Diretiva AAE para o ordenamento jurídico português, desde seu preâmbulo já menciona a necessidade de articulação entre AAE e AIA, a fim de “conferir coerência e racionalidade ao sistema de avaliação da dimensão ambiental dos projectos, procurando evitar a desarmonia de avaliações”.

A relação de complementaridade entre ambas as avaliações é o que deve ser a tônica, cada uma com propósitos distintos, mas com fins aproximados; ambas fundadas em princípios comuns, nomeadamente o princípio da prevenção.

O que é permitido, sob o prisma do princípio da economicidade, não é uma supressão de um dos procedimentos, mas sim uma coordenação, daí havendo a viabilidade jurídica de as duas avaliações fluírem paralela e simultaneamente, com possibilidade de aproveitamentos de elementos do trabalho realizado na AAE no bojo do procedimento da AIA²³³.

Tanto assim o é que o n. 2, do artigo 13º, do Decreto-Lei 232/2007, consagra o “dever de ponderar o resultado da avaliação ambiental de um plano ou programa na decisão final de um procedimento de AIA relativo a um projecto que concretize opções tomadas em sede do referido plano ou programa”.

O artigo 13º, n. 3 e n. 4, do Decreto-Lei 232/2007, chega a expressar que, caso um projeto esteja minudentemente previsto de forma suficientemente detalhada no plano ou programa submetido à AAE, poderia ser instruído com os elementos dispostos no relatório ambiental ou na declaração ambiental caso sejam adequados e se mantenham atualizados; podendo haver uma ponderação na decisão final na AIA valendo-se do conteúdo e das conclusões dispostas no âmbito da avaliação ambiental estratégica.

Porém condicionamentos existem para que haja o aproveitamento na AIA de atos ou elementos obtidos na AAE. Condicionante *jurídica* no sentido de que as exigências impostas nas Diretivas AAE e AIA sejam observadas; e condicionante *técnica*, pois as metodologias e ferramentas postas em cada uma das avaliações são diversas.

²³³ D’ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 151.

De se observar, ademais, um *pressuposto* para o aproveitamento de atos, em qualquer das formas de articulação previstas no artigo 13º, qual seja a necessidade de o projeto submetido à AIA estar suficientemente detalhado no plano ou programa objeto da AAE; não bastando a simples coincidência de localização geográfica do projeto submetido à AIA e do projeto submetido à AAE, sendo indispensável que o projeto seja central quanto ao programa ou plano, de modo que tenha sido suficientemente caracterizado de modo concreto²³⁴.

Com condicionamentos, destarte, a articulação da AAE com a AIA mostra-se possível e muitas vezes salutar, tanto por razões de economia procedimental como para a própria salvaguarda dos valores ambientais, afinal ambas servem para esta finalidade, em níveis e com métodos distintos de análise, mas servindo ao propósito final de proteção do ambiente.

Fazendo-se análise a respeito de possibilidades da articulação entre AAE e AIA dispostas no artigo 13º, do Decreto-Lei 232/2007, percebe-se que o n. 1 deste artigo permite haver a simultaneidade entre os procedimentos, no entanto a própria norma impõe que tal hipótese se daria “sempre que possível”. O n. 2 do artigo 13º proporciona, por sua vez, outra espécie de articulação, qual seja a obrigatoriedade de a AIA ponderar os resultados da AAE, restando notório que, para que tal ponderação seja possível, necessário é que tenha havido o término da AAE em primeiro lugar.

Já o n. 3 do artigo 13º do RAAE permite que qualquer elemento de informação obtido em sede de AAE seja utilizado no procedimento da AIA. Em face, porém, das diferenças entre os dois regimes de avaliação, resta evidente a existência de limites técnicos e jurídicos para o aproveitamento das tais informações. Por isso, e tendo em vista que o proponente do projeto é obrigado a abordar todos os impactos ambientais possíveis em sede de AIA – o que ainda não se mostra possível de ter ocorrido em sede da precedente AAE – é de se exigir um equacionamento da tal informação aproveitada, no sentido de que seja além de complementada, seja equacionada no âmbito de um estudo mais aprofundado sobre impactos de um projeto, que só em concreto se passa a vislumbrar diante das minúcias a se exigir em sede de avaliação de impacto ambiental²³⁵.

²³⁴ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 151-152.

²³⁵ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 154-155.

E, por fim, o n. 4 do artigo 13º do RAAE determina que os resultados finais obtidos na AAE sejam refletidos na Declaração de Impacto Ambiental – DIA, que seria a decisão final no âmbito da AIA de um projeto. Embora este último caso de articulação se mostre essencial, sem o qual a AAE perderia sua significância como técnica estratégica de avaliação ambiental, é contudo de se deixar claro que tal reflexão dos resultados da AAE na DIA não pode significar um excessivo condicionamento, ao ponto de limitar ou preterir a AIA. O que se mostra primordial é, sim, que haja um dever de ponderação daqueles resultados e, em caso de não acolhimento na DIA daqueles resultados obtidos na AAE, que haja um o imprescindível dever de fundamentar tal divergência, a fim de que se mantenha a coerência entre os atos administrativos²³⁶.

A se concluir, no que toca à articulação entre os regimes da AAE e AIA, o seguinte:

A realização sucessiva dos procedimentos de AAE e de AIA seria o mais usual, nada obstante o n. 8, do artigo 3º do Decreto-Lei 232/2007 mencionar a possibilidade da concomitância dos procedimentos, o que também vem previsto no n. 1 do artigo 13º.

A realização sucessiva dos procedimentos respectivos seria o comum, podendo as informações constantes do Relatório Ambiental da AAE ser aproveitadas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do procedimento da AIA; cabendo, na DIA (declaração de impacto ambiental), a ser elaborada no âmbito da AIA, promover-se a ponderação das conclusões dispostas na Declaração emitida na AAE^{237, 238}.

A sucessividade nos procedimentos, ademais, mostra-se como um processamento materialmente exigível considerando que somente finalizada a AAE se torna possível: a) observar o dever de ponderar os resultados da AAE na AIA (artigo 13º, n. 2); b) observar o dever de que sejam refletidos na DIA os resultados constantes da decisão final da AAE (artigo 13º, n. 4); c) a utilização na AIA de elementos constantes do relatório ambiental ou da declaração ambiental obtidas na AAE (artigo 13º, n. 3).

²³⁶ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 155.

²³⁷ MARQUES, Francisco Paes. *A Avaliação de Impacto Ambiental e Os Seus Múltiplos*. In. Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental. Coord. GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago. Lisboa: ICJP, 2013. p. 66.

²³⁸ GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 177.

Mais um fator que determina a sucessão de procedimentos refere-se ao fato de a AAE ser sempre de iniciativa pública, ao passo que a AIA nem sempre o é. É bem certo que, para alguns projetos públicos, além de se exigir a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, exige-se também que o respectivo programa/plano seja realizado sob as luzes da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, como, exemplificativamente, aqueles ligados a infraestruturas para os quais se requer um antecedente programa setorial.

Nos casos em que o Poder Público apresenta-se normativamente como responsável tanto pela AAE de programa e planos como pela AIA do projeto são aqueles em que se chega a conjecturar não só a simultaneidade, mas a própria *fusão* da AAE com AIA em um só procedimento; compreensão que deve ser entendida como equivocada do ponto de vista jurídico e até mesmo prático, nada obstante o fato de que a fusão ensejaria maior celeridade e economicidade²³⁹.

Ainda que se reitere que o processamento mais adequado seja o *sucessivo* , pelos motivos já apresentados, o que poderia admitir, em última instância, seria a simultaneidade dos procedimentos de AAE e AIA, cada um com sua autonomia; porém a fusão em um só procedimento há de ser compreendida como completamente vedada²⁴⁰.

A própria diferença de âmbito nas metodologias de AAE e de AIA já permite a conclusão de que a eventual simultaneidade não pode dar lugar a uma fusão em um único procedimento. A ideia que permeia é, pois, de complementaridade, cada um dos procedimentos servindo às suas funções predestinadas pela ordem normativa²⁴¹.

No entanto, argumentativamente, na hipótese de ser verificar na prática uma *fusão* , a doutrina alerta para a necessidade de que a *decisão final* do procedimento conjunto se dê com as características de uma DIA (declaração de impacto ambiental); quer-se dizer que “tenha efeito conformativo (se favorável) ou preclusivo (se desfavorável), sob pena de esvaziamento do regime de avaliação de impacto ambiental e de fraude à lei”²⁴².

²³⁹ GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente...* ob. cit., pp. 177-178.

²⁴⁰ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., p. 153.

²⁴¹ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 153; 155.

²⁴² GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 178.

Concluindo: a *simultaneidade* de procedimentos autônomos, por razões da ordem de economicidade financeira e temporal, deve ser admissível, contudo não se mostra correta a utilização do disposto no n. 8, do artigo 3º, do Decreto-Lei 232/2007, que prevê a fusão dos procedimentos de avaliação ambiental – AIA e da avaliação ambiental estratégica – AAE em um único procedimento²⁴³.

Ademais, se um dos objetivos da AAE é o de justamente tornar a AIA mais eficaz²⁴⁴, admitir-se a fusão dos procedimentos seria um enorme contrassenso, invertendo o próprio sentido e a lógica funcional e ontológica de cada uma das avaliações, além de ser possível interpretar tal fusão como uma autêntica supressão ou não realização da AAE.

O espírito de racionalização, de coerência e de articulação entre procedimentos já se encontra muito bem observado na possibilidade de, no âmbito do procedimento da AIA, serem aproveitados os elementos obtidos no bojo do procedimento de AAE; havendo, assim, o necessário diálogo entre ambos os procedimentos²⁴⁵ mediante a ponderação, na AIA, dos resultados e/ou de elementos constantes da AAE, conforme o artigo 13º do Decreto-Lei 232/2007. Para tanto, mostra-se necessária a sucessão dos procedimentos – ou no máximo a simultaneidade – de modo que a articulação entre os regimes seja possível, estando assim respeitados os princípios da elevada proteção ambiental, da prevenção e do desenvolvimento sustentável.

4.6. Avaliação Ambiental Estratégica e os Planos de Ordenamento Territorial no Regime Português

No ordenamento jurídico português, a incorporação da avaliação ambiental estratégica – AAE no âmbito do *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT* deu-se por meio do Decreto-Lei n. 316/2007, de 19 de setembro, o qual atualizou o então vigente Decreto-Lei n. 380/99 para fins de contextualizá-lo à luz

²⁴³ GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 179.

²⁴⁴ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., p. 269.

²⁴⁵ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., p. 273.

da Diretiva n. 2001/42/CE; o que se deu logo em seguida à transposição da Diretiva através do Decreto-Lei n. 232/2007, de 15 de junho.

O outrora vigente RJGT (Decreto-Lei n. 380/99)²⁴⁶ passou a contemplar expressamente o procedimento de avaliação ambiental estratégica (AAE) para os seguintes planos: *Planos Sectoriais* (n. 3 do artigo 37º, e alínea “g” do n. 2 e ns. 4 a 6 do artigo 38º); *Planos Especiais* (alínea “b” do n. 1 do artigo 45º e ns. 2 e 4 do artigo 47º); *Planos Regionais* (n. 3 do artigo 54º e ns. 2 e 4 do artigo 56º); *Planos Intermunicipais* (n. 3 do artigo 63º e ns. 3 a 5 do artigo 64º); e para *Planos Municipais de Ordenamento do Território* (alínea “c” do n. 2 do artigo 86º e ns. 2 e 7 do artigo 75º-A)²⁴⁷.

Atualmente, o Regime Português encontra-se regido pela Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Lei n. 31/2014, de 30 de maio, que além de atualizar a antiga “lei dos solos”, constante do Decreto-Lei n. 794/76, de 5 de novembro, alterado por outros tantos Decretos-Lei subsequentes, passou a englobar o traçado geral da política do ordenamento do território e do urbanismo conjuntamente com a política dos solos²⁴⁸. Desta nova lei, decorrendo a superveniência de um Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, que se deu por meio do Decreto-Lei n. 80/2015, de 14 de maio.

A Nova Lei de Bases (Lei n. 31/2014), assim como a antiga, novamente veio a expressar o *princípio da tipicidade* dos instrumentos de gestão territorial – segundo o qual a Administração somente pode elaborar planos previstos em modo típico pela lei, não cabendo introduzir-se novos modelos que não os autorizados por tal normativo, segundo a concepção de um conjunto articulado de instrumentos de planeamento identificados pelo conteúdo e por uma procedimentalização programada²⁴⁹.

Ademais, a Lei n. 31/2014 distingue os programas e os planos de ordenamento do território e do urbanismo. Segundo o artigo 46º, n.s 1 e 2, os *programas* seriam os que “estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em

²⁴⁶ Vigente presentemente o Decreto-Lei n. 80/2015.

²⁴⁷ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., pp. 320-321.

²⁴⁸ CORREIA, Fernando Alves. *A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais*. Coimbra: RevCedoua, 2014. p. 09.

²⁴⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Algumas Questões Relativas aos Programas Enquanto Instrumentos de Gestão Territorial*. In *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Coordenação: Monteiro, Cláudio; Valle, Jaime; e Miranda, João. Coimbra: Almedina, 2016. p. 71.

cada nível de planeamento”; já os *planos* seriam os que “estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território, e que definem o uso do solo”. Tal diferenciação possui importância singular, pois repercute em vários efeitos, sendo o mais relevante o atinente à eficácia subjetiva de tais instrumentos, pois enquanto os *programas* vinculam apenas a Administração, os *planos* vinculam tanto a Administração como também, de maneira direta e imediata, os particulares²⁵⁰.

Os *programas* podendo ter abrangência nacional, regional ou intermunicipal, de acordo com os artigos 40º e 42º da Lei n. 31/2014 e artigo 2º do Novo Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n. 80/2015); já *Planos* correspondentes à parte dos intermunicipais e abrangendo todos os de nível municipal²⁵¹. Tanto a elaboração de programas como de planos podendo estar sujeitos à avaliação ambiental estratégica, conforme à frente se analisará em detalhes.

4.6.1. Análise sobre a Exigibilidade de Avaliação Ambiental Estratégica Para Cada Um dos Programas e Planos de Ordenamento do Território em Portugal

Apresentado o panorama geral do regime revogado e fornecidas as linhas gerais sobre a nova Lei n. 31/2014 no que toca aos fins que interessam ao presente trabalho; passa-se à abordagem quanto à exigibilidade ou não de avaliação ambiental estratégica quando da elaboração de programas e planos de ordenamento do território e urbanismo, fazendo-se uma comparação crítica entre o regime revogado o regime vigente em Portugal.

Para tanto, é de se iniciar por memorar que o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT foi recentemente reformulado, tendo havido *revogação do Decreto-Lei n. 380/99 pelo vigente Decreto-Lei n. 80/2015*, de 14 de maio, o qual, por sua vez, veio regulamentar a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n. 31/2014, de 30 de maio).

²⁵⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Notas e Comentários à Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015*. Coimbra: Almedina, 2015. p. 07.

²⁵¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Algumas Questões Relativas aos Programas...* ob. cit., p. 77.

Sendo de antecipar que o novo e vigente RJGT, estabelecido pelo Decreto-Lei n. 80/2015 (que regulamento a Lei 31/2014), manteve bastante similitude em relação ao anterior regime (Decreto-Lei n. 380/99) no que tange à exigibilidade de avaliação ambiental estratégica – AAE para Programas e Planos de Ordenamento do Território.

Conforme antecipado, houve modificação na terminologia de alguns dos que outrora eram nominados *Planos*, agora sendo denominados de *Programas*. Tal mudança, de Plano para Programa, a decorrer da constatação do legislador de que a tarefa de planejar (típica dos planos, e não dos programas) seria incompatível com formulações e diretrizes programáticas (estas, sim, próprias dos programas)²⁵².

O RJGT vigente, além do já designado Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, também passa a tipificar da mesma forma (como *Programas*) os seguintes: os Programas Setoriais, Programas Especiais, Programas Regionais, e alguns Programas Intermunicipais²⁵³.

Já com a denominação de *Planos* permanecem: os Planos Diretores Intermunicipais, Planos de Urbanização Intermunicipais, Planos de Pormenor Intermunicipais; Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização (Municipais), e Planos de Pormenor (Municipais). É o que se extrai do artigo 2º do Decreto-Lei n. 80/2015, de 14 de maio (novo RJGT).

I. PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Quanto ao *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, tanto no regime antigo como no vigente, o ordenamento foi silente quanto à exigibilidade ou não de AAE durante sua elaboração.

Ora, o denominado *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPO*, nos termos do artigo 40º, n. 1, da Lei n. 31/2014, é programa territorial de âmbito nacional que define o quadro estratégico para o ordenamento do

²⁵² OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Notas e Comentários à Revisão...* ob. cit., p. 08.

²⁵³ Sob o RJGT atual, convivem *programas* e *planos* intermunicipais.

espaço nacional e para a sua integração na União Europeia, estabelecendo as diretrizes a considerar em nível regional e a compatibilização das políticas públicas setoriais.

De acordo com o artigo 30º do Decreto-Lei n. 80/2015 – que regulamenta o Regime Geral dos Instrumentos de Gestão Territorial em Portugal estatuído pela nova Lei de Bases da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n. 31/2014) –, está expresso que o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território deve estabelecer as opções estratégicas com relevância para a organização territorial nacional, consubstanciando o quadro de referência a ser considerado na elaboração dos demais programas e planos, constituindo um instrumento de cooperação com demais Estados-Membros para a organização do território na União Europeia.

Conforme se pode observar, grande é a relevância do Programa Nacional de Ordenamento do Território, já que nele é definido o quadro estratégico para ordenamento nacional do espaço e para a integração deste na União Europeia; impondo diretrizes a serem consideradas nos planos de nível regional e a conformação das políticas públicas setoriais do Estado, servindo ainda para salvaguardar valores e recursos de interesse nacional reconhecidos, abrangendo, pois, o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas setoriais e os programas especiais (estes últimos, nomeadamente voltados para a salvaguarda de interesses do ambiente natural, especificamente os programas de orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas e os programas de estuários)²⁵⁴.

Destarte, é de se entender que a confecção de um programa desta envergadura necessariamente deverá se dar mediante uma avaliação ambiental estratégica, já que, dentre outros tantos temas, de tal programa emanarão uma série de objetivos alusivos ao meio ambiente, não se podendo conceber que sua elaboração passe à margem desta específica avaliação.

Assim como no revogado Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o a agora RJGT em vigor também não menciona sobre a cogência de se proceder a uma AAE para o Programa Nacional da Política de Ordenamento do

²⁵⁴ CORREIA, Fernando Alves. *A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos...* ob. cit., p. 15.

Território, porém a ausência de expressa menção para tal Programa não podendo significar a desnecessidade de sujeição do mesmo à avaliação ambiental estratégica. Tal inteligência se extrai do exposto no artigo 3º, n. 1, alínea “c”, do Decreto-Lei n. 232/2007 (RAAE), que prescreve estarem sujeitos à AAE *todos* os planos e programas que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente²⁵⁵.

Deste modo, defende-se, pelas mesmas razões que antes advogavam pela exigibilidade de AAE no regime anterior, que também no novo regime há de se compreender como sendo exigida a avaliação ambiental estratégica para a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT.

II. PROGRAMAS ESPECIAIS

Para os *Programas Especiais de Ordenamento do Território*, o artigo n. 46º, n. 1, alínea “g”, do vigente Decreto-Lei n. 80/2015, estabelece que a respectiva elaboração é sujeita à avaliação ambiental, podendo, no entanto, haver inexigibilidade da mesma desde que devidamente justificada; podendo a decisão de realizá-la ou não ser objeto de consulta às entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa²⁵⁶.

Voltados para a proteção de áreas ambientalmente sensíveis e de risco natural, anteriormente nominados planos especiais, possuíam – antes do advento da nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n. 31/2014) –, eficácia plurissubjetiva. Ou seja até há pouco vinculavam diretamente não só a Administração, mas também os particulares. Situação esta modificada pela nova lei de bases²⁵⁷.

Tendo, porém, a Lei n. 31/2014 estabelecido a designação de *Programas* – terminologia antes reservada apenas ao Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – o que antes seriam *Planos* agora passam a ser *Programas*

²⁵⁵ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., p. 321.

²⁵⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., pp. 151-152.

²⁵⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Notas e Comentários à Revisão...* ob. cit., pp. 07-12.

Especiais. Esta modificação, muito mais que meramente terminológica, possui o condão de também modificar a *eficácia subjetiva*, de modo tal que os agora *Programas Especiais* perderam a eficácia plurissubjetiva que detinham, não sendo mais aplicáveis *diretamente* aos particulares²⁵⁸.

Tal modificação legislativa recebeu severas críticas do mundo acadêmico, como a de Fernando Alves Correia, ao expressar “estranheza” que se tenha retirado a eficácia plurissubjetiva dos programas especiais, que se mostrava essencial para a garantia da observância de suas prescrições nas operações urbanísticas²⁵⁹. Pois, continua Alves Correia, se “os programas especiais constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais através de medidas que estabelecem ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal”, melhor medida seria que não se lhe tirasse a eficácia direta e imediata perante particulares, fundamental para o cumprimento de suas imposições nas operações urbanísticas.

Seja como for, ainda que agora estejam enquadrados como programas, e não mais como planos, os mesmos (programas especiais) – sendo nomeadamente voltados para a salvaguarda de interesses do ambiente natural (os programas de orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas e os programas de estuários)²⁶⁰ –, deveriam necessariamente estar sujeitos à AAE.

Deste modo, embora pelo teor da aliena “g” do n. 1 do artigo 46º e do n. 2, alínea “b” do artigo 45º, do RJIGT, seja possível a inexigibilidade da avaliação ambiental de *programas especiais*, é de expressar-se a preocupação quanto a esta mera hipótese, sobretudo pelo fato de os programas especiais visarem justamente ao estabelecimento de regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, conforme prescreve o artigo 42º do mesmo Decreto-Lei n. 80/2015.

²⁵⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Notas e Comentários à Revisão...* ob. cit., p. 08.

²⁵⁹ CORREIA, Fernando Alves. *A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos...* ob. cit., p. 16.

²⁶⁰ CORREIA, Fernando Alves. *A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos...* ob. cit., p. 15.

Concluindo-se que a inexigibilidade para programas especiais está a contrariar, pois, os termos e o espírito da Diretiva n. 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho; confrontando-se ainda com a própria Lei de Bases da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n. 31/2014, de 30 de maio).

III. PROGRAMAS REGIONAIS

Para *Programas Regionais*, algo semelhante se passa, nos termos do artigo n. 55º, n. 3, combinado com artigo 56º, alínea “f” do novel RJGT; podendo haver a possibilidade de sua inexigibilidade, conforme a letra do regulamento.

Tais Programas Regionais, segundo artigo 41º, ns. 1 e 2, da Lei n. 31/2014, funcionam como instrumentos para estipulação de opções estratégicas de organização do território regional e para o respectivo modelo de estruturação territorial, tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse regional, bem como as áreas de interesse regional em termos agrícolas, florestais, ambientais, ecológicos e económicos, integrando as redes nacionais de infraestruturas, de mobilidade e de equipamentos de utilização coletiva com expressão regional; bem como trazendo as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais. A constituírem-se como um quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal.

Sendo, pois, prudente que se lhe aplique o conteúdo finalístico do n. 1 do artigo 3º do Decreto-Lei n. 232/2007 (RAAE)²⁶¹, o qual, em sua alínea “c”, estatui que estão sujeitos à AAE *todos* os planos e programas que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

IV. PROGRAMAS SETORIAIS

²⁶¹ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., p. 321.

Nos termos do revogado Decreto-Lei n. 380/99, no n. 3 do artigo 37º e do n. 2, alínea “g”, e ns. 4 e 6, do artigo 38º, poderia haver a possibilidade de inexigibilidade de AAE para *Planos Setoriais*.

O mesmo se passa, em termos de exigência de AAE para os *Programas Setoriais de Ordenamento do Território*, no artigo n. 46º, n. 1, alínea “g”, do vigente Decreto-Lei n. 80/2015. Por este dispositivo é estabelecido que a respectiva elaboração é sujeita à avaliação ambiental, podendo, no entanto, haver inexigibilidade da mesma desde que devidamente justificada; podendo a decisão de realizá-la ou não ser objeto de consulta às entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa²⁶².

V. PLANOS INTERMUNICIPAIS

No regime antigo se verificava a inexigibilidade de avaliação ambiental estratégica para os denominados *Planos Intermunicipais*, conforme se extrai do n. 3 do artigo 63º e do n. 3 do artigo 64º, do Decreto-Lei n. 380/99.

O mesmo se dando, conforme artigo 66º do novo regime. Ou seja, têm a respectiva elaboração sujeita à avaliação ambiental estratégica, podendo, no entanto, haver inexigibilidade da mesma desde que justificada. Cabendo ao órgão responsável pela elaboração do programa decidir sobre a sujeição ao não do mesmo à AAE. Para tomar tal decisão, cabendo consultar as entidades que possam se interessar quanto aos efeitos ambientais resultantes do programa, de acordo com suas competências específicas, às quais também cabe se pronunciar sobre a definição do âmbito do futuro relatório ambiental da AAE²⁶³.

VI. PLANOS MUNICIPAIS

²⁶² OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., pp. 151-152.

²⁶³ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., pp. 175-176.

Entre os *Planos Municipais*, o regime revogado somente impunha a obrigatoriedade de AAE para os *Planos Diretores* (redação do artigo 86º, n. 2, “c”, do então vigente Decreto-Lei n. 380/99). Já a avaliação ambiental estratégica para a elaboração dos *Planos de Urbanização* e para *Planos Municipais de Pormenor*, nos casos em que os tais planos impliquem utilização apenas de pequenas áreas a nível local, somente seria exigida na hipótese de se verificar que os mesmos sejam suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente (artigo 74º, n. 5, do então vigente Decreto-Lei n. 380/99).

Semelhante ao que se passava no regime antigo, o novo abordou semelhantemente o tema, conforme se extrai do artigo 78º do Decreto-Lei n. 80/2015 (novo RJIGT). Para os *Planos Diretores Municipais* sempre haverá a exigência e obrigatoriedade de os mesmos serem elaborados mediante uma avaliação ambiental estratégica – AAE. Já para os *Planos Municipais de Urbanização ou de Pormenor*, somente seria exigida a AAE na hipótese de se verificar que seriam significativos os efeitos no ambiente em razão da implementação dos mesmos ou ainda se os mesmos constituírem um enquadramento para a aprovação de projetos que seriam sujeitos à avaliação de impacto ambiental (AIA) ou sujeitos à avaliação de incidências ambientais²⁶⁴.

A importância da avaliação ambiental estratégica em tais planos é manifesta, sobretudo para Planos Diretores. Isto em razão de, nestes últimos, manifestar-se a aplicação do *princípio da concentração*, segundo o qual há nele uma síntese de todas as normas definidoras de regime de ocupação, uso e transformação do solo nele contido. Mormente diante da perda da eficácia plurissubjetiva dos planos (agora programas) especiais, o princípio da concentração nos planos municipais ganha enorme relevo, uma vez que as diretrizes contidas naqueles programas (especiais) devem se apresentar concretizadas nos planos municipais, estes diretamente vinculativos perante a Administração e também frente aos particulares²⁶⁵.

Sendo, pois, de se fazer nota para a relevância ainda maior da avaliação ambiental estratégica dos tais *planos diretores municipais*, justamente por ser no nível municipal de planeamento, desenvolvimento e gestão do território onde mais se pode

²⁶⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., pp. 226-227.

²⁶⁵ CORREIA, Fernando Alves. *A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos...* ob. cit., p. 18.

contornar ou corrigir os significativos impactos no ambiente a partir de uma correta avaliação²⁶⁶.

Assim, ainda que se entenda a fundamentalidade da AAE para a elaboração de quaisquer programas e planos de ordenamento do território e do urbanismo, há de se destacar a importância em grau ainda mais elevado para os *Planos Diretores Municipais*, exatamente por visarem a equacionar o ordenamento do território em perspectiva globalizante, sendo a AAE fundamental para que as preciosas preocupações ambientais sejam rigorosamente harmonizadas nos processos de tomada de decisões relativas ao planeamento territorial²⁶⁷.

4.6.2. Síntese Comparativa

Em um quadro comparativo sintético, atinente à *exigibilidade de AAE*, entre o antigo e novo Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão do Território (Decreto-Lei n. 380/99 x (Decreto-Lei n. 80/2015), tem-se que: a) continua o atual RJIGT a silenciar sobre a utilização da AAE quanto ao Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território; b) continua a considerar obrigatória a AAE de Plano Diretor Municipal e de Programas Regionais; c) continua a tratar como passíveis de inexigibilidade os Programas Setoriais e Intermunicipais; d) também passíveis de inexigibilidade os Planos de Urbanização e Planos de Pormenor (municipais); e) por sua vez, ao contrário do regime anterior, o atual RJIGT expõe a possibilidade de inexigibilidade de AAE para Programas Especiais.

Analisando-se comparativamente o antigo com o novo RJIGT, no que diz respeito à inexigibilidade de adoção AAE para a elaboração de programas e planos, pode-se detectar certa manutenção de tratamento, salvo no que tange aos antes denominados *Planos* – que passaram a se chamar de *Programas Especiais*. O que é algo a causar espanto e preocupação, pois além da mudança terminológica, pelo teor da aliena “g” do n. 1 do artigo 46º do novo RJIGT (Decreto-Lei 80/2015), é possível a inexigibilidade da avaliação ambiental de *programas especiais*.

²⁶⁶ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., pp. 322-323.

²⁶⁷ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento Administrativo de Avaliação...* ob. cit., p. 619.

Soando preocupante esta possibilidade de inexigibilidade tratada pelo regulamento, sobretudo pelo fato de os programas especiais visarem justamente ao estabelecimento de regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, conforme prescreve o artigo 42º do mesmo Decreto-Lei n. 80/2015.

Tal inexigibilidade a contrariar, frontalmente, os termos e o espírito da Diretiva n. 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho; confrontando-se ainda com a própria lei à qual o Decreto-Lei n. 80/2015 se reporta, qual seja a nova Lei de Bases da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n. 31/2014, de 30 de maio).

Excetuando-se tal modificação quanto aos Programas Especiais, detecta-se grande aproximação entre o antigo (Decreto-Lei n. 380/99) e novo (Decreto-Lei n. 80/2015) Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão do Território quanto à necessidade da avaliação ambiental estratégica.

De toda forma, resta a cláusula geral contida no n. 1, do artigo 3º, do Decreto-Lei n. 232/2007 (RAAE)²⁶⁸, que, em sua alínea “c”, determina a sujeição à AAE de *todos* os planos e programas que constituam enquadramento para a *futura aprovação de projetos* e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente; a servir esta norma como autêntica “tábua de salvação”, da qual é possível se extrair que todo e qualquer plano ou programa de ordenamento de território ou mesmo de urbanismo deva ou possa ser objeto de avaliação ambiental estratégica.

²⁶⁸ PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit., p. 321.

5. A Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil e no Mundo

5.1. Cenário Internacional

A Avaliação Ambiental Estratégica no cenário brasileiro ainda é carente de regulação; no Brasil, não havendo normas que regulamentem sua aplicação.²⁶⁹ O que há é mera experiência prática com elaboração de estudos relativos à avaliação de grandes projetos com um enfoque mais abrangente no qual se busca aferir impactos cumulativos.

No cenário internacional é predominante a aplicabilidade da avaliação ambiental estratégica como instrumento prévio e antecedente à tomada de decisões, onde se insere o estudo da problemática ambiental no âmbito do planejamento com ampla participação da sociedade.²⁷⁰ Apesar de embrionariamente ter surgido a AAE com a lei de política ambiental dos EUA (NEPA), o fato é que neste há dificuldades de uma perspectiva proativa, bem como não propicia a contento no que tange aos impactos cumulativos e também no que diz respeito à participação da sociedade.

Sendo, portanto, a NEPA o documento inaugural a estabelecer a qualidade ambiental na tomada de decisões mais amplas²⁷¹.

Com a implementação do Netherland EIA Act, de 1987, a AAE passa a adquirir importância técnica. E após a proclamação da Convenção sobre Avaliação de Impactos Ambientais em um contexto transfronteiriço, a Comissão Econômica da ONU para a Europa (UNECE), em 1991, juntamente com a regulamentação da AAE no Canadá e do interesse do Banco Mundial, verificou-se a transmissão de esforços para

²⁶⁹ ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal de Implementação da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil*. In Journal of Environmental Management and Sustainability – JEMS. São Paulo: Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS Vol. 4, N. 2. Maio./ Agosto, 2015. p. 20.

²⁷⁰ ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal...* ob. cit., p. 21.

²⁷¹ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GRANADO, Juliete Ruana Mafra. *A Avaliação Ambiental Estratégica e sua Aplicabilidade no Cenário Internacional: As Bases Conceituais e as Noções Gerais Sobre as Experiências Exteriores com o Processo Sistemático Estratégico*. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj9bflJuoRRAhWEhpAKHY2hA7kQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Frevista.unicuritiba.edu.br%2Findex.php%2FRevJur%2Farticle%2Fdownload%2F1390%2F939&usq=AFQjCNHHRxUmAIQXk10CKZa5xOlZLYA8w&cad=rja>> Acesso em: 23 dez. 2016. p. 131.

aplicação de princípios da AIA aos Planos, Programas e Políticas de Desenvolvimento²⁷².

Atualmente, a União Europeia, com a Diretiva 42/2001 e com o protocolo de Kiev passa a ser referência inclusive para a difusão da AAE pelo mundo, muitos países utilizando-a como modelo a ser seguido²⁷³.

Aquele ideal despontado na NEPA levou a que inúmeros países aderissem para uma ingerência no processo de AIA, incorporando a questão ambiental no planejamento da tomada de decisão. O processo de estudo dos impactos ambientais sendo critério para mostrar que o fator ambiente, tanto físico como social, está sendo considerado na elaboração dos planos²⁷⁴. Isto em razão de se verificar que a AIA não consistia em mecanismo o bastante para os novos caminhos da gestão ambiental, fazendo surgir a AAE para este intento, pois carrega consigo a ideia de estudar alternativas estratégicas e de planejamento de qualquer medida que possa trazer impactos negativos ao meio ambiente.

Podendo-se expressar que se trata de uma ferramenta que apresenta oportunidades para elaboração de políticas, planos e programas que sejam mais prejudiciais às questões ambientais, facilitando a integração dos diversos atores e com fortalecimento da participação social²⁷⁵.

Prioriza a AAE a sustentabilidade em seus aspectos ambientais, econômicos e sociais, preza pela eficiência e pela proporcionalidade no que tange aos problemas relacionados à estratégia, requerendo profissionalismo quanto ao rigor, imparcialidade e balanço, com interatividade por meio de periódicas revisões dos resultados²⁷⁶.

Devendo-se asseverar que há o dever de a AAE discutir políticas públicas, não servindo apenas para justificá-las, sendo instrumento de integração, holístico e

²⁷² ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal*.. ob. cit. ob. cit., p. 21.

²⁷³ ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal*... ob. cit. ob. cit., p. 21.

²⁷⁴ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GRANADO, Juliete Ruana Mafra. A Avaliação Ambiental Estratégica e sua Aplicabilidade no Cenário Internacional... ob. cit., pp. 130-131.

²⁷⁵ GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Análise Didático-Científica*. Coord. VEDOVATO, Luis Renato; DANTAS Fernando Antonio de Carvalho; KRELL, Andreas. In *Direito Ambiental e Socioambientalismo*, 2015. p. 510.

²⁷⁶ GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Análise Didático-Científica*... ob. cit., p. 515.

sistemático, tendo ligação direta com políticas públicas e com a governança ambiental²⁷⁷.

Sendo patentes as vantagens da AAE, já que tem início muito cedo, desde o embrião dos planos, lidando com aspectos dificilmente considerados ao nível dos projetos, apresenta melhor oportunidade para consideração de alternativas diversas, informa as consequências ambientais e ações estratégicas, facilita a participação pública, ajuda na tomada de decisões no que toca ao entendimento dos planos, e tem o potencial de promover decisões mais simples em estágio de planeamento²⁷⁸.

Cabendo, para que se promova a tomada de decisão mais acertada, que as informações sejam robustas e claras sobre os impactos ambientais, além de prestadas no momento certo; assim ajudando a mudar os valores e percepções das partes interessadas, possibilitando a inclusão e o consenso²⁷⁹.

A compatibilização do meio ambiente com desenvolvimento a significar que questões ambientais estão inseridas dentro de um processo contínuo de planeamento; sendo a sustentabilidade a consistir em uma capacitação global para a preservação da vida equilibrada, sem descurar de outros males contrárias à vida na Terra²⁸⁰.

Sendo as áreas de transporte e sobre uso dos solos os setores com maiores experiências da AAE, é de se entender que a mesma é propícia ao planeamento urbano, que no Brasil é regulamentado pela Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, já que a promoção de cidades sustentáveis encontra-se entre os princípios, objetivos e diretrizes da política urbana²⁸¹.

²⁷⁷ GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Análise Didático-Científica...* ob. cit., pp. 511-512.

²⁷⁸ GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Análise Didático-Científica...* ob. cit., pp. 515-516.

²⁷⁹ GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Análise Didático-Científica...* ob. cit., pp. 517-518.

²⁸⁰ SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica na Consecução do Desenvolvimento Sustentável*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, V. 10, N. 2/2015. pp. 500-501.

²⁸¹ NETO, Francisco Fabbro; SOUZA, Marcelo Pereira. *Avaliação Ambiental Estratégica e Desenvolvimento Urbano: Contribuições para o Plano Diretor Municipal*. Minerva, 6 (1). p. 86.

A AAE a servir para a expansão do foco do tomador de decisão, pois adiciona questões que estão além de sua área principal, que deem ensejo à melhor opção em termos de estratégia de ação, encontrando saídas que minimizam o dano ambiental²⁸².

Deve a AAE garantir que a estratégia que venha a ser adotada não exceda à capacidade de suporte do meio, de modo a eliminar as hipóteses de impactos irreversíveis, contribuindo para o alcance de outras maneiras, por meio do diagnóstico ambiental da área.

Para uma bem sucedida AAE, essencial se mostra que tipos de informação são disponibilizadas, sendo isso uma aproximação da coleta de dados de linhas de base, as *baselines*, que contém informações prévias à implantação dos planos de gestão²⁸³.

Com vistas para o planejamento de uso do solo, a AAE vem propiciar uma gestão mais participativa da cidade, por meio do envolvimento de associações e da população em geral, que vêm acompanhar o processo de decisão, o planejamento e a execução do desenvolvimento urbano²⁸⁴.

A AAE, realizada na etapa de elaboração de políticas, planos e programas propicia, assim, que a variável ambiental seja feita em tempo hábil para as necessárias adequações, sendo a discussão entre os diversos atores primordial para a integração de diversos setores que fazem parte dos envolvidos no desenvolvimento urbano; sendo que a experiência internacional confirma que a aplicação da AAE no processo de elaboração de planos de gerenciamento do solo é essencial para a qualidade ambiental, pois estuda impactos cumulativos, o que vem a contribuir para o esclarecimento de alternativas de investimento, conduzindo o desenvolvimento urbano para o mais próximo que seria de sustentabilidade, permitindo, por exemplo, que uma AAE de um Plano Diretor Municipal tenha por objetivo também as questões ambientais, que serão discutidas, esclarecidas e até acordadas pelas partes envolvidas²⁸⁵.

Concluindo-se ser o Estatuto da Cidade documento adequado à aplicação da AAE. Em se aplicando a AAE neste contexto, contribuir-se-ia para um melhor

²⁸² NETO, Francisco Fabbro; SOUZA, Marcelo Pereira. *Avaliação Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 86.

²⁸³ NETO, Francisco Fabbro; SOUZA, Marcelo Pereira. *Avaliação Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 86.

²⁸⁴ NETO, Francisco Fabbro; SOUZA, Marcelo Pereira. *Avaliação Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 87.

²⁸⁵ NETO, Francisco Fabbro; SOUZA, Marcelo Pereira. *Avaliação Ambiental Estratégica...* ob. cit., pp. 89-90

gerenciamento público, transparente e mais eficiente no que diz respeito à integração dos vários interesses e setores que têm influência na sustentabilidade urbana, pois as decisões municipais teriam como base procedimentos regulares, tendo em conta uma base de dados ambientais que contribuiria para a diminuição de tempo de processos de tomada de decisão, com o contributo de propiciar maior credibilidade das ações escolhidas²⁸⁶.

5.2 Cenário Especificamente Brasileiro

Voltando ao cenário brasileiro, o que é detectado, nos idos da década de 1990, são iniciativas marcadas pelo voluntarismo, em seguida se verifica incentivos e estímulos de agências internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM). Já na sequência, a partir de 1999 até o presente, houve uma tentativa do governo federal, através do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério do Planejamento no sentido de discutir os elementos necessários para a instituição do AAE.²⁸⁷

Iniciativas de avaliação ambiental estratégica têm começado a se verificar no Brasil, como na exploração de petróleo e gás no sul do Estado da Bahia, na criação de um polo minero-siderúrgico às margens do Pantanal, em um plano de aproveitamento de potencial hidrelétrico remanescente no Estado de Minas Gerais, bem como no programa de construção de um anel viário metropolitano no Estado de São Paulo, sendo alguns dos exemplos de iniciativas desta natureza, restando como característica comum a estas avaliações o seu caráter não obrigatório²⁸⁸.

Também são exemplo de iniciativas de aplicação de AAE no Brasil o Plano Indicativo 2003-2012 da Eletrobrás, assim como o Programa de Desenvolvimento

²⁸⁶ NETO, Francisco Fabbro; SOUZA, Marcelo Pereira. *Avaliação Ambiental Estratégica e Desenvolvimento Urbano: Contribuições para o Plano Diretor Municipal*. Minerva, 6 (1). p. 90.

²⁸⁷ ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal...* ob. cit. ob. cit., p. 22.

²⁸⁸ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental Estratégica e sua Aplicação no Brasil*. Texto preparado como referência para o debate “Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil”, realizado em 9 de dezembro de 2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em www.iea.usp.br. São Paulo, Escola Politécnica de São Paulo, 2008. p. 01.

Turístico Sul e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo da Costa Norte (Nordeste), além do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, e o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro. Tais elaborações são denominadas de avaliações estratégicas, podendo apresentar muito do que caracteriza uma AAE²⁸⁹.

Existe também na atualidade estudos para a denominada Avaliação Ambiental Integrada sobre bacias hidrográficas, capitaneadas pela Empresa de Planejamento Estratégico-EPE, do Ministério das Minas e Energia, assemelhando-se com uma AAE²⁹⁰.

Somente nos últimos anos que a AAE passou a ser debatida fora de círculos acadêmicos no Brasil, ao passo que o Ministério do Meio Ambiente encomendou alguns estudos sobre o tema, tendo realizado um seminário e promovido um programa de treinamento voltado para a região do Pantanal²⁹¹.

Estas primeiras experiências de AAE no Brasil, tidas como pontuais e voltadas para demandas específicas, notadamente relacionadas ao setor energético, foram experiências marcadas por análise de avaliação de impactos de projetos de grande porte. Isto em razão da necessidade de obtenção de financiamento de bancos internacionais²⁹².

Detecta-se ter havido uma tentativa de institucionalizar a AAE no Brasil, no Estado de São Paulo, no ano de 1994, como desdobramento de uma atualização dos procedimentos de impacto ambiental desenvolvida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente²⁹³.

Importante destacar que outro incentivo da necessidade de AAE no Brasil deveu-se a uma decisão do Tribunal de Contas da União (processo 464/2004), ao recomendar sua adoção quando da elaboração de um plano plurianual de PPP

²⁸⁹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 14.

²⁹⁰ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 14.

²⁹¹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 13.

²⁹² SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob cit., pp. 112-113.

²⁹³ SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob cit., p. 513.

setoriais.²⁹⁴ Este acórdão a recomendar a aplicação da AAE na elaboração do Plano Plurianual e no planejamento de políticas, planos e programas setoriais²⁹⁵.

No ano de 2003, foi apresentado Projeto de Lei n. 2.072/2003 junto à Câmara dos Deputados, onde se propunha alteração na lei 6.938/1981, em que era prevista a obrigação de aplicação da AAE pela Administração Pública. Após quase oito anos de tramitação, a proposta foi arquivada no ano de 2011.²⁹⁶

De se destacar que, em outubro de 2010, o Ministério do Meio Ambiente abriu consulta pública em que se discutiria o documento que teria as diretrizes para a avaliação ambiental estratégica para decisões do Governo Federal.

Em seu esquema ou diretrizes, o Ministério do Meio Ambiente do Brasil estabelece oito etapas básicas para a condução de uma AAE, quais sejam a seleção de propostas, o estabelecimento de prazos, a definição do conteúdo de avaliação, a avaliação de impactos estratégicos, documentação e informação, revisão, decisão e acompanhamento²⁹⁷. Enfatizando-se que, apesar da larga aplicação mundial, no Brasil isto não ocorre já que não há legislação específica que faça de tal procedimento uma obrigação.

A contribuição para a efetividade na proteção ambiental no Brasil por meio do quadro de possibilidades e limites da AAE vem a ser objeto de análise. No presente momento do Direito brasileiro, tem-se via de regra a análise de empreendimentos caso a caso, sem visão global. A AAE tem como um dos objetivos exatamente esta macro visão sobre políticas, planos e programas, daí se verificando, portanto, que impactos de sua implementação trariam no contexto de estratégias para a minimização de danos ao meio ambiente²⁹⁸.

Exemplo disso, em caráter voluntário – já que não há norma que o obrigue – houve o caso de uma companhia de saneamento estadual onde se constatou que o

²⁹⁴ ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal...* ob. cit., p. 23.

²⁹⁵ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 14.

²⁹⁶ ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal...* ob. cit., p. 23.

²⁹⁷ GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Análise Didático-Científica...* ob. cit., pp. 519-520.

²⁹⁸ SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob. cit., p. 505.

cumprimento do programa de implementação de estações em dada região seria carecedor de um estudo acerca do conjunto das obras e não através de licenciamentos pontuais²⁹⁹.

A AAE se destaca, em relação a outras práticas de gestão ambiental existentes no Brasil por trazer a abordagem de um planejamento que visa a prevenir danos através de uma articulação macro, com os agentes trabalhando de forma coordenada visando à proteção ambiental quando diante de se por em prática um plano, programa ou política³⁰⁰.

Constata-se que são vários os casos em que danos ambientais redundaram em decorrência de uma política ambiental anterior omissa ou insensível, falhas graves que poderiam ser evitadas. Para fazer frente a este quadro, seria o caso de sanar o mal pela raiz, tendo por diferencial seu potencial preventivo, um modo de gerir conscientemente, alicerçado na precaução e na transparência. Primordial a AAE para contribuição no âmbito social, no desenvolvimento sustentável, com destaque para a monitoração da qualidade ambiental como pressuposto para a qualidade da vida³⁰¹.

Hoje, há apenas um Projeto de Lei n. 4.996/2013, que faz tornar a AAE um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e parte do procedimento de licenciamento ambiental³⁰².

Instituições como Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual têm idealizado a inserção da AAE no Brasil, com promoção de estudos no sentido de aperfeiçoamento do EIA – Estudo de Impacto Ambiental, tentando aplicar a AAE diante da ausência de instrumento de planejamento³⁰³.

O que se constata é que o grande incrementar da AAE no Brasil se deve às dificuldades de licenciamento ambiental de grandes projetos³⁰⁴, a denotar o quanto a

²⁹⁹ SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob cit., p. 505.

³⁰⁰ SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob cit., p. 507.

³⁰¹ SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob cit., pp. 511-512.

³⁰² SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob cit., p. 513.

³⁰³ SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica...* ob cit., pp. 513-514.

³⁰⁴ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 15.

AAE, além de proteger melhor o ambiente, constitui fator facilitador de avaliações de impacto, pois muito já se decidiu no início da construção dos planos respectivos; a AAE com maior flexibilidade, ao passo que a AIA com maior rigidez, ambas fazendo seu papel no universo jurídico.

Observa-se um grande campo com potencial de aplicação de AAE no Brasil, sendo um dos exemplos as políticas urbanas e os planos diretores municipais, os quais, com a AAE, podem influenciar decisivamente sobre o modo de vida mais sustentável nas grandes metrópoles e nas médias cidades, como por exemplo ao decidir sobre ocupação de várzeas, canalização de rios, implantação de parques lineares, restrição ou admissão à impermeabilização dos solos, etc.³⁰⁵.

A AAE a servir de facilitador da integração de políticas, planos e programas dos diferentes ministérios ou secretarias, de modo a que não haja conflito, somando à potencialidade de articulação vertical da política ao plano, do plano ao programa e de programa aos projetos, mostrando uma característica da AAE de também funcionar como facilitador do futuro licenciamento ambiental desde que utilizada a AAE para formular e desenvolver esses mesmos planos e programas³⁰⁶.

³⁰⁵ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental...* ob. cit., pp. 16-17

³⁰⁶ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 17.

6. O Meio Ambiente Urbano no Brasil

Nada obstante figurar entre as oito nações mais ricas do Planeta, o Brasil não consegue e nem conseguirá debelar os males que assolam sua população enquanto não promover um plano de ação coordenado e integrado, que englobe a efetivação diversas dimensões de direitos fundamentais a um só tempo e no mesmo espaço geográfico.

A periferia, a população marginalizada, ou seja, a favela deve ser o centro do trabalho, para onde deve o Estado brasileiro verter sua força de ação. O objetivo do trabalho é o de demonstrar que o Brasil precisa ter como foco a parte degradada de suas grandes cidades, para onde devem confluir e se integrar as grandes políticas públicas desenvolvidas pelos diversos entes estatais (União, Estados e Municípios), cuja sintonia atual mostra-se completamente falha e desarmônica.

Para a efetivação das diversas dimensões de direitos humanos, que haja a tal integração entre tais políticas públicas estatais se procurará apresentar um modelo conceitual de tal intercambio e interação para que o êxito seja alcançado, que, no que tange às ações de natureza ambiental, e que deve se dar através da avaliação ambiental estratégica.

Há no campo fático atual uma completa falta de encaixe ou de conexão entre políticas públicas estatais e a necessidade de instrumentalizá-las, e aqui se defende seja através da avaliação ambiental estratégica. O que se pretende é, pois, apresentar um modelo ou método para a integração de algumas das políticas públicas ambientais-urbanísticas hoje em desenvolvimento no Brasil.

Para tanto, fundamental se mostrar as competências dos três níveis jurídicos de Poder, a fim de que possa haver a integrada ação entre União, Estados e Municípios. Trata-se de estudo que se propõe a contribuir para um conceito de cidade pacificada, um projeto contínuo, integrado e de longo prazo, a partir da integração conceitual de diversos programas governamentais hoje em execução relativos ao direito ambiental-urbanístico. Este sendo o centro de concentração do Programa HABITAT III da ONU.

Existe a inadiável necessidade de o Estado se organizar de modo a integrar os diversos direitos fundamentais e efetivá-los para as comunidades mais carentes dos

grandes centros urbanos brasileiros. A concomitância, no tempo e no espaço, de tal entrega de direitos será o diferencial. Existe urgência em unir a ação dos três entes estatais em um só projeto de implementação de políticas públicas.

Inúmeras boas práticas vêm sendo adotadas por diversos entes estatais brasileiros; políticas públicas que teriam tudo para ser exitosas, mas que acabam por não prosperar em virtude da ausência de integração com outras políticas públicas também necessárias. Cabe, pois, integrá-las, harmonizá-las através da avaliação ambiental estratégica.

Parte-se, assim, da consideração de que já existe uma quantidade infindável de preciosos estudos teóricos sobre o tema urbano ambiental. Não se busca com o trabalho, portanto, desenvolver tese sobre a existência ou normatividade de tais direitos no País. A proposta é de apontar maneiras e traçar indicativos de como poderia haver concreta implementação daqueles dentro do panorama social, político, econômico e cultural brasileiros da atualidade.

A ideia do trabalho é a de demonstrar a necessidade de conexão dos direitos, que são fundamentais, através de políticas públicas programadas e coordenadas; algo que só será possível com substrato no conhecimento compartilhado entre os ramos das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, através de suas variadas formas de enxergar a realidade social, algo básico em termos de correto manejo da avaliação ambiental estratégica e da governança ambiental.

Algo, porém, que se precisa ter como norte e ideal é que não se pode desenvolver qualquer política pública em favelas brasileiras sem que se faça uma completa reformulação e reestruturação nas mesmas. Em suma, parte-se da premissa de que a composição urbana hoje existente tem de ser completamente refeita, com estratégia e com respeito aos anseios da população a ser beneficiada e também do ambiente natural e construído.

Somente poderá surtir efeito, no Brasil, um plano de ação coordenado, que envolva os três níveis estatais de Poder, e que vise a implantar concomitantemente: política habitacional, saneamento e meio ambiente, junto com a democracia participativa; tudo dentro de um ciclo produtivo que propicie trabalho à comunidade.

A disposição urbana dos centros urbanos em favelas é um mal em si, além de ser o berço de tantos outros males. A disposição urbana das grandes cidades brasileiras em favelas é uma “ferida aberta em seu corpo social”. A favela é algo tão escandaloso, tão escancarado, que qualquer brasileiro (ou mesmo um estrangeiro que passe cinco minutos no Brasil) é capaz de identificar onde se encontra a chaga da Nação.

A parte visível desta chaga, que é a favela, é exatamente o que se pode enxergar com o simples tráfegar por qualquer grande cidade brasileira: aquele amontoado de casebres, mal-acabados, dispostos em vielas não pavimentadas, esgoto a céu aberto, crianças expostas, jovens sem estudo e sem ocupação nas ruas, adultos sem emprego digno, famílias desestruturadas. O suprasumo da degradação humana. Ou seja, tudo o que o HABITAT III visa a combater.

Ao redor deste contexto infeliz, não se vê organização estatal que proporcione efetivamente educação de qualidade para as crianças, muito menos capacitação de jovens, ou mesmo espaço produtivo para adultos.

Dentro desta disposição, também o que se encontra é a degradação ambiental em toda a sua completude, com poluição de mananciais e desmatamentos ilegais; construções em encostas; riachos e lagoas aterrados; área verde completamente destruída.

Programas de efetivação de direitos, notadamente os socioambientais, não surtirão os efeitos esperados sem que haja conexão com outras políticas públicas.

Premente é a necessidade de uma maior integração entre os três níveis estatais de Poder (União, Estados e Municípios) para que haja um encontro, uma interseção e uma complementaridade programada através dos planos e projetos para futura execução de políticas públicas.

A última premissa e proposta final do estudo consistem na necessidade de a Nação estudar e apresentar maneiras de integralizar políticas, focando a periferia como a grande destinatária dos direitos fundamentais; para onde deve confluir todo o esforço da ciência e do Estado brasileiros.

Jamais haverá a completude desses direitos fundamentais enquanto a periferia for (des)organizada em favelas. Simplesmente, não há como.

Inicialmente, far-se-á um estudo catalogando algumas competências de programas governamentais da União ou de Estados ou de Municípios traçados pela Constituição; passando pelo Estatuto das Cidades e dos Planos Diretores Municipais; para em seguida enumerar algumas políticas setoriais ambientais-urbanísticas que serviriam de norte para a consideração simultânea em um sério estudo em sede de uma avaliação ambiental estratégica.

Integrar, no mesmo espaço geográfico e simultaneamente, políticas públicas é o grande desafio dos entes estatais brasileiros. Coordenar políticas de moradia com as de saneamento e resiliência urbana; políticas de meio ambiente para espaços especialmente protegidos e espaços para esporte e cultura para jovens, etc., são os grandes vértices do que se desenvolvem neste trabalho.

6.1. Na Constituição – Competências da União, dos Estados e dos Municípios

Para se compreender o Brasil em matéria de competência ambiental, necessário se passar pelo enfoque que a Constituição Federal de 1988 proporciona ao tema. A República Federativa do Brasil sendo formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, conforme seu artigo 1º, compreende a autonomia de cada um de seus componentes, União, Estados e Municípios, sendo imprescindível como fundamento de uma ordem Federal, uma razão de ser, no caso uma dupla obrigação, de um lado, que as partes integrantes possuam seus próprios interesses e de outro que haja um conjunto comum de objetivos, a servir à própria legitimidade à mesma ordem federal³⁰⁷.

O que dá base ao federalismo é a soma de diferentes partes, pela divisão de autoridade entre ordens de governo distintas. Por isso, é complexo o sistema político derivado do federalismo, pois está diante de constantes tendências de tensão, ou separatistas e descentralizadoras ou centralizadoras e unitaristas. Esta tensão, por sua

³⁰⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21. Ed, rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. pp. 439-440.

vez, dá-se muitas vezes por disputas de espaços políticos e institucionais, notadamente por conta da alocação de recursos públicos³⁰⁸.

Em suma, pode-se dizer que a União reúne competências legislativas privativas para legislar sobre a proteção ambiental e até mesmo de ordenação do território. Já no artigo 21º, enumera-se a competência para elaborar planos nacionais e regionais de ordenamento do território, também no mesmo artigo já se menciona a competência sobre o planejamento e defesa permanente contra calamidades, a instituição de sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento básico; também competindo à União legislar sobre águas, energia, jazidas, minas, população indígena, etc.³⁰⁹. Todas estas competências de natureza privativa, ou seja, somente cabendo à União praticá-las.

Ainda no campo legislativo, agora de modo concorrente com outros entes, cabe à União legislar sobre Direito Urbanístico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, controle da poluição³¹⁰.

Já no que tange a competências administrativas, há uma série de atribuições comuns entre os três entes, nos termos do artigo 225 da CF/88, tais como: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio

³⁰⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais No Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015. p. 3.

³⁰⁹ MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 10ª Ed., Rev., e Atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 46.

³¹⁰ MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado...* ob. cit., p. 46.

ambiente; proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade³¹¹.

No que se refere às competências dos Estados, tem-se que há competências legislativas privativas, quais sejam todas aquelas que não estejam enumeradas como sendo da União e nem dos Municípios; bem como há a competência administrativa concorrente com os demais entes, que correspondem àquelas já aludidas em relação à União.

Por sua vez, quanto à competência dos municípios, tem-se aquelas privativas para legislar sobre atribuições que se enquadrem entre os interesses tidos como locais, desde que não estejam afetas às competências gerais da União ou das suplementares dos Estados. Há ainda a competência municipal de natureza supletiva, quais sejam aquelas que se enquadrem entre interesses locais, mas não existam normas gerais da União sobre o tema nem mesmo que haja competências suplementares dos Estados sobre o mesmo. Ainda possuem o município competência administrativa comum, sendo as mesmas já indicadas acima para a União³¹².

Neste diapasão, no que toca aos municípios – tão cruciais para o presente trabalho – encontra-se na própria Constituição Brasileira entre os deveres da União o de preservar a autonomia municipal, conforme artigo 34º, VII, “c”. Federalismo significando aliança, compromisso dentro da comunidade em um sistema coerente, não só fragmentado como partição de poderes, mas que uma associação de competências³¹³.

Quer-se enfatizar que o interesse local que enseja a competência municipal não precisa englobar o território por inteiro, mas bastando uma localidade; nem mesmo o interesse local deve ser caracterizado pela exclusividade no interesse, mas em sua predominância, findo pois a União não poderá prejudicar concretamente um interesse municipal frente à necessidade de garantir aos munícipes a sadia qualidade de vida e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade³¹⁴.

³¹¹ MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado...* ob. cit., p. 47.

³¹² MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado...* ob. cit., p. 48.

³¹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 440.

³¹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., pp. 443-444.

Conforme se vê, a tutela de questões ambientais, no Brasil, funciona com certas peculiaridades do federalismo nacional, justamente por envolver o manuseio de competências administrativas comuns e ao mesmo tempo competências legislativas concorrentes, singularismos os quais muitas vezes desembocam no Poder Judiciário para dirimir os conflitos que ocorrem³¹⁵.

Superar as dificuldades ou disputas por poder, e sobretudo fazer confluir as forças nos casos de competências comuns administrativas seria o grande enfoque de uma avaliação ambiental estratégica fosse por qual dos entes desenvolvida, em uma confluência e harmonia na vontade de empreender esforços pelos objetivos comuns na ordem urbanística ambiental. Este será o principal desiderato dos capítulos finais deste trabalho, consistente em fazer unir as várias entidades estatais e os atores-chave não governamentais em torno das competências e obrigações constitucionais atinentes ao tema urbanístico-ambiental em exercício de cooperação entre os atores conforme proclama a Declaração de Quito ou o Programa ONU HABITAT III.

6.2. O Estatuto da Cidade

Anos de tramitação se passaram até ser aprovado e tornado lei, o denominado Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual passou a enunciar, sobre a propriedade urbana, as principais diretrizes do chamado meio ambiente artificial substanciado no equilíbrio ambiental. O principal objetivo da lei foi tratar o ambiente artificial, tanto no que concerne ao balizamento constitucional consubstanciado no artigo 225, de modo que o operador jurídico melhor maneje a matéria, sobretudo por meio dos instrumentos jurídicos nele contidos em face da importância de resguardo do ambiente³¹⁶.

Quer-se afirmar que, com o Estatuto da Cidade, a execução da política urbana torna o ambiente artificial como digno de tutela mediata, conforme já revelada pelo artigo 225 da CF/88, em que se encontra a proteção geral ao ambiente como essencial à

³¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 444.

³¹⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado - Lei 10.257/2001 - Lei do Meio Ambiente Artificial*. 6ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 236.

vida saudável, centrado na dignidade da pessoa humana; bem com assume-se como tutela imediata, com relação ao tópico que diz respeito com as cidades harmonizadas com os objetivos do município³¹⁷.

Com o Estatuto, normas passam a regular a propriedade privada nos municípios, assumindo caráter nitidamente metaindividual, já que disposta a um fim objetivo, inclusive com o uso da propriedade sujeito a critérios ambientais³¹⁸.

Trata-se o Estatuto de uma lei não-autoaplicável, vez que depende do plano diretor municipal para que suas diretrizes se transformem em normas cogentemente aplicáveis ao Poder Público e à sociedade, inclusive os setores privados da economia urbanística. Portanto, o caminho a percorrer é longo até a regularização fundiária e em simultaneidade com a qualidade ambiental³¹⁹.

Enfim, o Estatuto explicitamente trata do meio ambiente urbano com sua qualidade de vida, compreende concisamente quase a totalidade da política ambiental constitucionalmente prevista e ainda as exigências dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente contida na Lei 6.938/81³²⁰.

Com ele, a política urbana tem por desiderato principal o desenvolvimento da cidade em suas funções sociais, garantindo o artigo 2º as diretrizes gerais deste desenvolvimento que, em síntese, referem-se ao direito a cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, às infraestruturas urbanas; à gestão democrática das cidades; a cooperação entre os governos e a iniciativa privada em prol do atendimento ao interesse social; corrigir distorções do crescimento urbano e os efeitos negativos no ambiente; com controle do uso do solo; justa distribuição de benefícios e encargos entre os munícipes; proteção e preservação do meio ambiente natural e artificial; com regularização fundiária e urbanização para populações de baixa renda, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais regentes.

³¹⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade...* ob. cit., p. 237.

³¹⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade...* ob. cit., pp. 237-239.

³¹⁹ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 990.

³²⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 992.

Sendo o Estatuto, sim, autêntico instrumento catalogador de normas gerais sobre direito urbanístico com claras configurações de proteção ao ambiente, seja o natural, seja o construído.

O conteúdo jurídico-ambiental da política urbana, a valorização ambiental, a gestão e competências legais, bem como os instrumentos dispostos ao Poder Público e da coletividade vêm dispostos no Estatuto das Cidades, a fim de que cada um cumpra o papel que lhe compete³²¹.

Enfim, no Estatuto, estão catalogados marcos que trabalham de forma intrincadas as questões urbanísticas e as questões ambientais, o ordenamento do espaço urbano e a necessidade de nele se alcançar a qualidade de vida, temas como poluição sonora, visual, lixo, falta de áreas verdes, paisagem urbana, o bem-estar dentro de uma ordem justa, todos fazem parte do conteúdo jurídico ambiental-urbanístico disposto no Estatuto³²².

Nele estando inseridos três planos instrumentais de proteção do ambiente: o de instrumentos tais como o daqueles destinados à Política de Desenvolvimento Urbano; o de planos e de planejamento (tais como o plano diretor, o disciplinamento do parcelamento e uso do solo, o de zoneamento ambiental, o plano plurianual, entre outros), segundo artigo 4º; e de institutos tributários e financeiros de suporte para aquele planejamento, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo, as contribuições de melhorias por obras que beneficiam mais de perto certo grupo de edifícios, etc.³²³.

6.3 O Plano Diretor Municipal

A importância de tais planos é manifesta, sobretudo em razão de, nestes últimos, manifestarem-se a aplicação do *princípio da concentração*, segundo o qual há

³²¹ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 993.

³²² MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 993.

³²³ KISE, Alexandre; GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. *Direito Urbanístico e Ambiental Constitucional – A valorização das Cidades, da Participação Popular como o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014. p. 310.

nele uma síntese de todas as normas definidoras de regime de ocupação, uso e transformação do solo nele contido, já que devem se apresentar concretizadas nos planos municipais grandes questões-chave no planejamento, inclusive o enfoque ambiental, sendo diretamente vinculativos perante a Administração e também frente aos particulares³²⁴.

O plano diretor é exatamente o instrumento normativo que tem por objetivo proporcionar o desenvolvimento urbano do município, fixando metas, programas e projetos para um período determinado de tempo. Segundo o artigo 182, parágrafo 1º, da Constituição Brasileira deve o plano diretor ser objeto de lei, sendo obrigatório para cidades que tenham mais de vinte mil habitantes, sendo fundamental para a política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana. Embora obrigatório para cidades com certa faixa habitacional, somente após a fixação de política de desenvolvimento por parte da União, trazendo diretrizes gerais propícias, é que se torna possível exigir-se do município a elaboração de seu plano diretor, algo que já foi superado com a produção do Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001, de competência da União³²⁵.

Sendo, pois, de se fazer nota para a relevância sobre a avaliação ambiental estratégica dos tais *planos diretores municipais*, justamente por ser no nível municipal de planejamento, desenvolvimento e gestão do território onde mais se pode contornar ou corrigir os significativos impactos no ambiente a partir de uma correta avaliação³²⁶.

Há de se destacar a importância em grau ainda mais elevado para os *Planos Diretores Municipais*, exatamente por visarem a equacionar o ordenamento do território em perspectiva globalizante, sendo a AAE fundamental para que as preciosas preocupações ambientais sejam rigorosamente harmonizadas nos processos de tomada de decisões relativas ao planejamento territorial em nível municipal³²⁷.

Normas de ordem pública e interesse geral que regulam o uso da propriedade urbana em favor do coletivo, do bem-estar, do equilíbrio ambiental são o que estão em

³²⁴ CORREIA, Fernando Alves. *A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais*. Coimbra: RevCedoua, 2014. p. 18.

³²⁵ MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade - Anotações À Lei N. 10.257, de 10-7-2001*. 3ª Ed. Rev., e Ampl. São Paulo: Saraiva: 2013. pp. 51-53.

³²⁶ PINA, Catarina Moreno. Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica. Lisboa: AAFDL, 2011. pp. 322-323.

³²⁷ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 619.

jogo. Embora trate de propriedade privada, seu fim é tratar do bem coletivo, e de objetivos sociais, dentre os quais os objetivos ambientais³²⁸.

É de o plano diretor fazer cumprir a função social da propriedade, esta tida quando consegue atender exigências de qualidade de vida e de justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas, com respeito às diretrizes dispostas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

De se dizer que, no Brasil, apenas a propriedade urbana se sujeita aos planos diretores, pois o artigo 40 do Estatuto estabelece que o texto da Constituição, em seu artigo 182, parágrafo 1º, menciona que os planos são instrumentos de política de desenvolvimento e expansão urbanas, de modo que por esta afirmação o plano abrangeria a zona urbana apenas, muito embora haja contradição, neste aspecto, com o artigo 40, parágrafo 2º, este por dispor que o plano diretor deve englobar o território municipal, o que daria a entender que abrangeria a zona rural³²⁹.

Seja como for, prevalece que o plano diretor abrange apenas as zonas urbanas, sendo ele um dos instrumentos, talvez o principal, da política urbana brasileira.

De se frisar alguns dos princípios fundamentais dos planos diretores como o da tipicidade dos planos urbanísticos, de modo que a Administração somente pode elaborar planos conforme típicos em lei, não podendo criar novas formas ou desenvolver modo diverso para sustentar que determinado tipo de lei seja um plano urbanístico; princípio do desenvolvimento urbanístico em conformidade com o plano e princípio da obrigação da planificação (no Brasil, para cidades com mais de 20.000 habitantes); princípio da definição por lei do procedimento de formação dos planos urbanísticos; princípio da hierarquia entre planos, no Brasil, quando houver plano nacional ou regional; princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso, a significar que medidas do plano que estabelecem restrições ou proibições devem ser proporcionais aos fins públicos a que visam atingir; princípio da igualdade, a querer dizer que o plano deve ter caráter discriminatório, no sentido de tratar desigualmente as desigualdades territoriais e daí propiciar a igualdade material através dos mesmos planos a fim de que o tratamento de todo o território mereça as intervenções que carecem, de modo a se

³²⁸ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 992.

³²⁹ MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade - Anotações À Lei N. 10.257...* ob. cit., pp. 54-55.

prover de mais recursos técnicos, humanos e orçamentários para os locais mais necessitados, de modo a fazer prevalecer uma igualdade dentro do plano fático³³⁰.

6.4. Algumas Políticas Setoriais no Urbanismo Ambiental Brasileiro Alusivo ao HABITAT III

6.4.1. Saneamento Sanitário

No Brasil, existe plano de saneamento básico muito longe de abranger a totalidade da população. Uma abordagem de avaliação ambiental estratégica do Programa HABITAT III muito poderia contribuir para a mudança deste quadro desafiador, em que grande parte da população brasileira não dispõe de rede sanitária de esgoto, dejetos que são despejados diuturnamente em riachos, rios e mares componentes do espaço geográfico brasileiro.

O plano de saneamento básico no Brasil está previsto na Lei n. 11.445/2007, a qual poderá conter até quatro setores ou poderá tratar de cada um deles em específico, tais como a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos. A elaboração do plano é cogente, sendo obrigatória sua implementação, o que pode haver é a separação dos setores em apreço, mas obriga-se a se dispor de plano ou simultâneo ou fracionado³³¹.

Quem se encarrega de elaborar o plano é o próprio município, com possibilidade de colaboração com a empresa que presta serviços no setor, no sentido de apresentar estudos já realizados. Também existindo possibilidade de elaboração de um plano conjunto para diversos municípios atendidos. O plano deve abordar pelo menos alguns temas de fundamental importância, quais sejam o diagnóstico da situação presente e seus impactos; os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos; programas e projetos e ações para se atingir aqueles objetivos; prevê ações de

³³⁰ CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. 2. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001. pp. 287-298

³³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 674.

emergências e contingências; mecanismos de avaliação ou monitorização permanentes³³².

Outro ponto-chave da lei é afirmar que os planos de saneamento devem ser compatíveis com os planos de bacias hidrográficas na região em que forem inseridos, fazendo-se das mudanças, as alterações necessárias com adaptações possíveis a fim de melhor preservarem os recursos hídricos. Seja como for, o plano não pode substituir o estudo de impacto ambiental prévio³³³.

Afinal, para que haja sustentabilidade hídrica indispensável que se tenha um saneamento sanitário adequado nas cidades, sem o que não se torna possível adequar-se ao princípio da sustentabilidade hídrica, ao princípio da finitude das águas, ao princípio do domínio público das águas³³⁴.

Aspecto de grande relevo sobre o tema atinente à Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) diz respeito, em seu artigo 3º, III, sobre a necessidade de ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ao saneamento básico, a assegurar o constante melhoramento de tais condições, não se admitindo o retrocesso socioambiental³³⁵.

Quer-se com tal afirmação se assegurar que, normativamente, o Legislativo não pode tomar medidas que diminuam a eficácia do comando, e muito menos a Administração pode retroceder na disponibilidade deste serviço básico.

O que se deve impor é a progressividade do alcance da norma voltada para tutela ecológica, com ampliação da incidência do princípio da proibição do retrocesso, no sentido de que a tutela jurídica ambiental deve proceder de modo sempre voltado à ampliação da qualidade de vida existente, atendendo padrões cada vez mais audaciosos de tutela do ambiente e da dignidade da pessoa humana.

Guarda a proibição do retrocesso socioambiental relação com a segurança jurídica, bem como com os limites materiais à reforma constitucional, uma vez que tais

³³² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 674.

³³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., p. 675.

³³⁴ KISE, Alexandre; GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. *Direito Urbanístico e Ambiental Constitucional...* ob. cit., p. 290.

³³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental – Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*. Série Idp. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 304.

institutos impedem que medidas de caráter retroativo ou que de algum modo afetem posições jurídicas³³⁶.

Sendo um princípio do não retrocesso um princípio implícito e que tem como fundamentos constitucionais o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais bem como o próprio princípio do Estado de Direito, de modo que somente se pode permitir a amplitude dos mesmos, não se admitindo a restrição de direitos fundamentais para além do que já consta do ordenamento jurídico³³⁷, sendo esta a noção que se deve ter no que tange às normas que determinam o incremento no saneamento sanitário.

Por fim, os serviços relativos ao saneamento sanitário deverão ter sustentabilidade financeira, mediante a cobrança pelos serviços, podendo ser adotados subsídios tarifários ou não para os usuários e para localidades que não tenham condições financeiras de bancá-los, devendo tal circunstância considerar tais fatores na modulação tarifária de acordo com o nível de renda da população beneficiada, de acordo com as características dos lotes urbanos e as áreas que neles podem ser edificadas, e o peso ou volume coletado por habitante. Quanto aos resíduos coletados há o dever de o Poder Público levar em conta sua adequada destinação, levando em conta aspectos como a distância do depósito intermediário ou final dos resíduos e as técnicas empregadas para o seu destino final a fim de fixar o montante da cobrança pelos serviços³³⁸.

6.4.2. Unidades de Conservação da Natureza e Áreas Verdes

Dentro de um sistema que busca integrar a cidade ao vetores ambientais, um deles, e um dos mais importantes, configura-se a criação e a manutenção de unidades de conservação da natureza, sobretudo as de uso sustentável, pois permite que os

³³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental – Introdução...* ob. cit., p. 293-294.

³³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental – Introdução...* ob. cit., p. 294.

³³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro...* ob. cit., pp. 676-677.

benefícios de uma “urbanização verde” chegue para toda a zona urbana dos municípios, permitindo que o cidadão colha os frutos de uma cidade que lhe proporciona o verde ao redor, o verde circundante, o verde fazendo parte do contexto da cidade; como fator de saúde, qualidade de vida e bem-estar coletivos.

No Brasil, sob o impulso da política nacional do meio ambiente, criou-se a Lei 9.985/2000, enquadrando-se como um divisor de águas no resguardo e proteção de unidades de conservação, lançando o esboço de como regulamentar os chamados espaços territoriais especialmente protegidos, criando-se o Sistema Nacional de Conservação da Natureza – SNUC³³⁹.

Tendo como base constitucional o parágrafo 1º, I, II, III, e VII, do artigo 225 da CF/88, a lei do SNUC é fruto de intenso trabalho até de chegar a um consenso. Sua regulamentação parcial se deu mediante Decreto n. 4.340/2002, o qual busca detalhar com maior propriedade alguns aspectos legais que dizem respeito às unidades de conservação, dentre as quais a questão da gestão compartilhada com Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, para efeito de exploração dos bens e serviços e da correspondente compensação por significativo impacto ambiental em tais áreas em casos previstos com passível de sofrer a proteção alguma espécie de mitigação³⁴⁰.

A lei traz o conceito de unidade de conservação como sendo um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual aplicam garantias adequadas à proteção.

Vários são os objetivos do SNUC, de acordo com o artigo 4º da Lei, podendo-se apontar como alguns dos mais importantes: contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza

³³⁹ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., pp. 1262-1263.

³⁴⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 1263.

cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental³⁴¹.

Por sua vez, suas diretrizes segundo artigo 5º seriam de que: assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente; assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação; assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação; incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional; assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação; permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres; assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais; considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais; garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos; garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos; busquem conferir às unidades de conservação, nos casos

³⁴¹ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., pp. 1264-1265.

possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

Verifica-se, a partir das diretrizes acima expostas, que comandam e dão o norte para a constituição e funcionamento das unidades de conservação são voltadas para assegurar a identidade de ecossistemas mais significativos encontrados no Brasil, incumbindo ao Poder Público e à coletividade a vigilância efetiva sobre o ambiente então tutelado, e não só para áreas já criadas, mas para aquelas em vias de criação, para tanto sendo tão necessária a participação e a cobrança da sociedade civil para que tenha voz ativa nesse processo construtivo³⁴².

Para tanto, a Lei de regência dividiu em dois grupos básicos as categorias de unidades de conservação: tanto as unidades de proteção integral; como as de uso sustentável. As de proteção integral sendo aquelas que tem por função essencial o de preservar a natureza, livrando ao máximo intervenção humana sobre elas; já de uso sustentável sendo aquelas que tem por objetivo principal o de compartilhar a conservação da natureza com uso de parcela das mesmas desde que de maneira sustentável³⁴³, o que em termos urbanos, acaba por atingir importância singular, vez que as áreas verdes preservadas podem servir ao melhoramento da qualidade de vida.

Classificando-se as de proteção integral em: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre. Ao passo que as de uso sustentável se subdividem em: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva da fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio nacional. Cada uma delas com suas peculiaridades normativas no trato e na forma de manejá-las as que assim possam.

³⁴² MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 1267.

³⁴³ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., 1270-1274.

Para fins de urbanismo ambiental, não tenha dúvidas de que as de Uso Sustentável acabam sendo aquelas que mais interessam do ponto de vista de interação permitida do homem com a natureza e assim fomentar a qualidade de vida cidadina.

Seriam as unidades de uso sustentável aquelas cujo objetivo básico é o de poder propiciar o seu uso sustentável pelo homem em compatibilização com a conservação da natureza, concilia a exploração do ambiente com a garantia de preservação dos recursos renováveis e dos respectivos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade; sendo uma forma justa socialmente e viável do ponto de vista econômico³⁴⁴.

A primeira delas, seria a área de preservação ambiental – APA, criada pela lei 6.902/81. Segundo a lei do SNUC, a APA seria uma área extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, tendo como objetivos básicos o de proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Outra unidade de uso sustentável, segundo a lei 9.985/2000, a Área de Relevante Interesse Ecológico seria, em geral, uma área de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional e tem como objetivo manter ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso que seja admissível nessa área, compatibilizando-os com os objetivos de conservação da natureza.

Outra, a Floresta Nacional é tida por lei com área com espécies de cobertura florestal predominantemente nativas e que tem como objetivo básico o uso sustentável e múltiplo de recursos florestais com ênfase em métodos de exploração sustentável de florestas nativas.

Por sua vez, a Reserva Extrativista adveio no intuito de solucionar as atividades seringueiras da Amazônia. Nos termos do caput do artigo 18 da Lei do SNUC, seria uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e em demais atividades campesinas. Neste aspecto, temos que esta unidade de conservação em particular pouco tem a ver com o

³⁴⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 1274.

objetivo dos trabalhos, já que localizadas predominantemente em regiões rurais, enquanto o trabalho diz respeito às áreas citadinas.

A unidade denominada Reserva da Fauna, constituída de área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, adequada para estudos científicos a respeito do manejo econômico sustentável de seus recursos naturais.

Já a reserva de Desenvolvimento Sustentável adveio da ideia de engajar o cidadão no processo de proteção de ecossistemas. Seu uso sustentável e sua exploração somente são permitidos para fins de pesquisa científica, havendo críticas, por essa razão, o fato de se encontrar catalogada entre unidades de uso sustentável³⁴⁵.

Por sua vez, a Reserva Particular do Patrimônio Natural é definida quanto a sua exploração pelo artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei 9.985/2000, o qual determina a compatibilização do uso sustentável com conservação da natureza, sendo que a exploração deve garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos essenciais. O uso dito sustentável somente é possível para pesquisa científica e visitação pública com objetivo turístico, recreativo ou educacional, conforme regulamento³⁴⁶.

Ao lado ainda das unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, encontra-se a unidade Reserva da Biosfera, tendo um modelo de gestão integrada, participativa e sustentável, segundo artigo 41 da Lei do SNUC, tendo objetivos básicos de preservação da biodiversidade, o desenvolvimento de pesquisas, o monitoramento ambiental, educação ambiental, e ainda melhoria da qualidade de vida das pessoas. Muito apropriada, portanto, para o desenvolvimento sustentável nas cidades.

Como se vê, as unidades de conservação possuem relevância fundamental para a qualidade de vida nas cidades, pois elas, mormente as de uso sustentável, permite o contato do homem com a natureza, sua integração na cidade entre o natural e o construído, dotando de harmonia tão necessária para que a qualidade de vida possa realmente ser atingida, sobretudo em zonas mais carenciadas, que costuma devastar toda a área verde circundante; cabendo ao Poder Público criar estas unidades onde seja possível em combinação com outros objetivos estratégicos como é o caso de

³⁴⁵ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 1280.

³⁴⁶ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 1282.

reabilitação urbana nestes locais com criação de zonas de moradia que venham a poder desfrutar, segundo o direito, destas áreas de uso sustentável com incremento de seu bem viver e de sua saudabilidade por meio da sustentabilidade. Integração de ações governamentais estas que podem ser muito bem desenvolvidas através da avaliação ambiental estratégica tudo na tônica estipulada no programa ONU HABITAT III.

6.4.3. Mudanças Climáticas: Resiliência

Entrando neste lugar a prática do *princípio da prevenção* por meio da política de ordenamento do território e do urbanismo. Aqui, particularmente, pelo adiantado em matéria de proteção, dar-se-á destaque ao sistema da União Europeia para a resiliência, sobretudo a forma de lidar com ela, vez que no Brasil a legislação é escassa, embora exista a Lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, Lei 12.187/2009, que visa, mediante *adaptação*, “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”; e mediante *mitigação*, ou seja, “por mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”.

Analisando a partir do cenário da União Europeia, mais enfoque para Portugal, há de se notar ser esta política um autêntico meio de propiciar, através do subjacente *princípio da integração*, a adoção de instrumentos preventivos, onde sejam ponderados e definidos, tempestivamente, soluções mitigadoras, visando a eliminar ou ao menos reduzir os riscos mediante o correspondente levantamento, avaliação e utilização de técnicas de prevenção de riscos. A se chegar a um racional ordenamento territorial, que leve em conta as situações de risco inerentes aos fatores respectivos³⁴⁷.

Procura-se, assim, antever-se nas avaliações as nominadas “catástrofes sinérgicas ou complexas” – aquelas em que um acidente pode vir a ser desencadeado

³⁴⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Protecção Civil e Ordenamento do Território: A Necessária Consideração dos Riscos no Planeamento Territorial*. Disponível em <<http://cadernosmunicipais.fundacaopublica.pt/data/pdfs/ART4bc0fb94caab4.pdf>> Acesso: 16 jun. 2016. p. 01.

por uma causa natural ou antrópica – oriundas da aglutinação ou simultaneidade entre fatores humanos e naturais³⁴⁸.

Nesta linha, Fernando Alves Correia deixa assentada a imbricada correlação entre o urbanismo e a prevenção dos riscos, sendo esta uma marca do direito do urbanismo desde seu nascedouro; trazendo o histórico de que uma das iniciais considerações jus-urbanísticas consistia exatamente na previsão de segurança de edificações desde a época dos romanos³⁴⁹; hoje tomando lugar a considerações de riscos outros, bem mais sofisticados e interligados entre si, a tornar o potencial catastrófico muito mais avolumado, a repercutir na necessidade de que a avaliação e a prevenção sejam tomadas em conta tanto pelos Poderes Públicos – tanto ao nível normativo como ao nível executivo de gestão³⁵⁰ – bem como pelos particulares.

A par de tais considerações, restou patente a necessidade da instituição de medidas de regulamentação sobre a ocupação do solo, de modo a impedir ou limitar implantações urbanísticas em zonas consideradas de risco; bem como intervir em zonas já urbanizadas, mas que se encontram em situações de risco.

Destaca-se, de especial modo para a administração e gestão destes riscos, a aplicação dos princípios da separação de usos incompatíveis, bem como da harmonização dos vários interesses relevantes para uma decisão de planeamento territorial, tanto para fins de proteção civil como para proteção de bens naturais; chegando-se a falar em um novo princípio no âmbito do planeamento do território³⁵¹.

O direito do urbanismo e do ordenamento do território, portanto, apresenta-se como o espaço ideal para que se proceda à localização das diversas atividades humanas no espaço, com especial destaque para a prevenção de riscos. Os programas e planos urbanísticos como instrumentos de racionalização de ações territoriais futuras para fins

³⁴⁸ GOMES, Carla Amado. *A gestão do risco de catástrofe natural: Uma introdução na perspectiva do Direito Internacional*. In *Direito(s) das Catástrofes Naturais*. Capítulo I do Livro Direito(s) das Catástrofes Naturais. Coimbra: Almedina, 2012. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf> Acesso: 16 jun. 2016. p. 04.

³⁴⁹ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo*. In. Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Org. ATHAYDE, Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Coimbra: Almedina, 2010. p. 1115.

³⁵⁰ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo*... ob. cit., pp. 1120 e ss.

³⁵¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula; Lopes, Dulce. *Urbanismo e Catástrofes Naturais: Uma Relação Atribulada*. *Actas do Colóquio Catástrofes Naturais: uma realidade multidimensional*. Coordenação: Prof. Doutora Carla Amado Gomes e Prof. Doutora Rute Gil Saraiva. Lisboa: ICJP-FDUL, 2012. pp. 192-193.

de enfrentamento de situações de riscos, tanto os criados pelo homem como os advindos das forças da natureza, e ainda aqueles verificados pela conjugação de ambos os fatores.

Para a correta e preventiva gestão territorial dos riscos, como se vê, tem lugar especial de destaque a cartografia dos riscos, consistente na delimitação de zonas de riscos por meio da representação cartográfica, através da confecção de cartas de suscetibilidade, de vulnerabilidade ou de perigosidade³⁵²⁻³⁵³.

Necessário enfatizar a indispensabilidade de que a cartografia do risco seja elaborada sob a consideração do *princípio da cooperação institucional*, notadamente que tenha em conta as considerações das diversas entidades responsáveis envolvidas. No caso, aquelas responsáveis pela segurança e proteção civil, entidades responsáveis pelas políticas de ordenamento do território³⁵⁴ e aquelas designadas para a tutela do ambiente.

Destarte, decisões sobre ordenamento do território devem ter em conta ao que se designa de “distâncias adequadas” entre fontes de riscos e zonas já suscetíveis a usos com elas incompatíveis (zonas pré-existentis incompatíveis), tanto em razão da importância e sensibilidade dos bens jurídicos a que se visa proteger em tais zonas, como em razão da inerência de perigo relacionadas às atividades nelas desenvolvidas³⁵⁵.

A consideração dos riscos territoriais, ainda que não estivesse prevista expressamente em diplomas normativos, trata-se de decorrência imediata de princípios gerais da atividade de planeamento territorial e urbanístico. No caso, mais especificadamente os princípios da *separação de usos incompatíveis* e da *resolução de conflitos territoriais*³⁵⁶.

O primeiro a considerar as distâncias mínimas necessárias entre usos humanos e atividades perigosas ou sítios em que residem riscos especiais. É com base no princípio da separação de usos incompatíveis que se obriga a promoção da distribuição

³⁵² GOMES, Carla Amado. *A gestão do risco de catástrofe natural...* ob. cit. p. 12.

³⁵³ OLIVEIRA, Fernanda Paula; Lopes, Dulce. *Urbanismo e Catástrofes Naturais...* ob. cit., p. 195.

³⁵⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Protecção Civil e Ordenamento do Território...* ob. cit., p. 02.

³⁵⁵ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de Riscos em Estados de Direito Ambiental*. Coimbra: Cescontexto, N. 3, 2013. p. 189.

³⁵⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio*: Comentado. Coimbra: Almedina, 2016. p. 84.

adequada das funções urbanísticas de habitação, trabalho, localização de instalações industriais, etc.

O princípio jurídico da separação de usos incompatíveis ou do afastamento preventivo exige soluções no âmbito do planeamento. Com base no outro princípio aplicável ao planeamento territorial, qual seja o da compatibilização ou resolução de conflitos urbanísticos, é possível que se admita a convivência ou coexistência de usos *a priori* incompatíveis no mesmo campo espacial. Tal situação é possível somente mediante a fixação de critérios e soluções que contornem a incompatibilidade aparente entre usos; devendo tais soluções técnicas estarem expressamente consideradas e fundamentadas³⁵⁷.

Pelo que, verifica-se que o princípio do afastamento preventivo pode sofrer relativização, não no sentido de poder ser desconsiderado, mas que a localização de usos aparentemente incompatíveis, numa mesma zona, pode se tornar possível desde que sejam adotadas soluções técnicas que compatibilizem os tais usos, de modo a eliminar ou mitigar impactos negativos.

Assim, o princípio do afastamento preventivo pode se concretizar não necessariamente com o afastamento geográfico, mas também com um afastamento técnico, mediante a utilização de instalações ou mecanismos que funcionam como barreiras naturais ou artificiais, de um modo tal que propicie uma proteção semelhante ao afastamento mediante distanciamento; permitindo-se assim o convívio ou a coexistência de usos territoriais inicialmente tidos como incompatíveis.

Como enfatiza a professora Fernanda Paula Oliveira, na esteira da jurisprudência administrativa alemã, tais opções contidas nos planos não estariam viciadas quando, admitindo a proximidade de usos incompatíveis, supere-se tal incompatibilidade através de medidas técnicas apropriadas³⁵⁸.

Medidas protetivas de alto relevo, conforme o estado da técnica ou conforme o estado da ciência e da técnica, podem e até devem ser aplicadas para solucionar casos desta natureza, porém não no sentido de admitir que questões socioeconômicas possam

³⁵⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., p. 85.

³⁵⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., pp. 85-86.

ser mais fortes, sem maiores questionamentos, sobre as exigências de segurança humana e ambiental, pois em assim se admitindo abre-se em demasia à possibilidade de descaso para com os valores mais importantes vistos em perspectiva abstrata.

É fato para Ciência Jurídica que, desde a célebre decisão Kalkar – em que o Tribunal Constitucional alemão asseverou a aplicação de cláusulas como estado da técnica ou da melhor técnica disponível em normas de competências administrativas –, têm sido frequente a utilização de medidas que servem para contornar conflitos entre normas protetivas para o ambiente e outros valores importantes. Embora tal cláusula constitua certa diminuição da rigidez, é de se compreender que a mesma serve para o equilíbrio entre a letra da norma ante as forças da realidade. O legislador remetendo à Administração o controle e efetivação de tantos *standards* normativos prementes aos atuais ordenamentos jurídicos, que não conseguiriam acompanhar os avanços e as vicissitudes da aplicação normativa se não dispusesse do uso desta técnica para a ação normativa de prevenção de riscos da modernidade.³⁵⁹

Somente de tal maneira sendo possível uma atuação estatal que pode conformar as intervenções públicas e privadas, com incidências ambientais negativas em potencial, em harmonia com o exercício da atividade econômica, também necessária em estados de bem-estar social. Porém, se a prevenção conforme o estado da técnica serve para cumprir o papel de harmonizar o jogo ponderativo entre a força normativa de normas em colisão, o mínimo que se deve exigir é que se promova a máxima proteção que seja possível conforme as disponibilidades técnicas e científicas que se venham a apresentar.

Voltando-se, agora em Portugal, ao novo Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial para uma política de *sustentabilidade ambiental urbanística*, o que exige adequação da programação pública nas intervenções a serem efetivadas pelos municípios, bem como ainda leva em conta a sustentabilidade financeira das intervenções e o princípio da incorporação dos custos, para fins de uma gestão urbana sustentável ambiental e financeiramente³⁶⁰.

³⁵⁹ GOMES, Carla Amado. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente*. Tese de Doutoramento. Edição digital (e-book). Lisboa, 2012. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf> Acesso: 25 abr. 2016.

p. 284.

³⁶⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., p. 14.

No que tange ao tema da administração e *gestão territorial dos riscos* através do planeamento, o Decreto-Lei n. 80/2015 de regência em Portugal, foi bastante expressivo quanto a tal indispensável cuidado. O artigo 10º, entre os recursos territoriais que devem ser identificados em qualquer programa ou plano, logo determina que devem ser considerados, em um exercício de *catalogação de interesses*: áreas afetadas à segurança e à proteção civil; recursos e valores naturais; áreas perigosas e áreas de risco; bem como a estruturação ecológica, o patrimônio paisagístico, dentre outros.

Mais uma vez, agora no artigo 11º, n. 2, é mencionada a necessidade de existência de um conjunto de equipamentos, de infraestruturas e de sistemas indispensáveis à segurança, à proteção civil e à prevenção e à minimização de riscos, a serem identificados nos programas e planos.

Cabe, pois, a cada instrumento de gestão territorial, dentro de suas escalas e funções, identificar as redes de estruturas e de equipamentos necessários para a proteção civil e para a minoração e gestão de riscos. Vendo-se, claramente, a correta opção do novo regime pela necessidade de integração da questão relativa aos riscos e da proteção civil através destes instrumentos; sendo aqui o local para destacar a importância da *cooperação institucional* no mapeamento e *cartografia dos riscos*; funcionando o zoneamento do espaço como uma limitação à discricionariedade administrativa no processo de planeamento do território³⁶¹.

Entre os artigos do Decreto-Lei n. 80/2015 português, que tratam mais explicitamente da componente dos riscos em programas e planos, destaca-se o artigo 13º. Nele é estabelecida a expressa necessidade de identificação e delimitação de áreas perigosas e de risco, cabendo aos mesmos desenvolvê-las e concretizá-las. Devendo ainda os programas e planos promover a identificação dos elementos vulneráveis para cada tipo de risco, estabelecendo regras e medidas para a respectiva prevenção e mitigação, proporcionalmente à graduação dos níveis de perigosidade em conformidade com critérios técnicos estabelecidos pelas várias entidades envolvidas em razão da especificidade da matéria.

Se as estatísticas comprovam serem os mais carentes aqueles que mais lidam com os riscos e que mais são atingidos pelas consequências nefastas, muitas vezes não

³⁶¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* ob. cit., pp. 68;79-80.

evitadas, merece destaque, como ferramenta contra tal realidade, a conjugação do Direito do Urbanismo e com o do Ambiente a servir como um componente a enfrentá-la. Neste quadro, ingressa o planeamento territorial, que deve integrar o desenvolvimento ambiental, económico e social, mediante a adoção de políticas urbanas que abranjam as várias necessidades, de modo que o urbanismo ecológico e o urbanismo social interajam de forma a desempenhar um papel preventivo tanto da segregação espacial quanto no que se refere à exposição a fatores de riscos³⁶².

A adoção de soluções integrais no âmbito do planeamento territorial sendo essencial exatamente por considerar a imbricada interação entre sistemas sociais e sistemas naturais; a se considerar não haver duas crises separadas, a ambiental e a social, já que as mesmas formam uma só crise complexa; de modo que as soluções para esta crise socioambiental devem ser promovidas através de uma simultânea e integrada combinação, combatendo-se as vulnerabilidades humana e do ambiente natural de uma maneira integral e holística³⁶³.

Cabe lugar, assim, à compreensão de que o Estado de Direito, ao permitir a exposição a fatores de riscos tecnológicos, tem por imperativo atribuir uma correta justiça na respectiva distribuição. Se é devida a equânime distribuição de realidades, há de sê-lo tanto as aquelas por todos desejadas como também das realidades não desejadas³⁶⁴.

Dar-se a devida atenção a tal necessidade de uma justa distribuição de bens e de riscos, trata-se de um desdobramento e de reforço de “laços de solidariedade comunitária”, que além de ser fruto de uma mútua dependência entre seus membros, compromete a comunidade em sua responsabilidade social e ecológica³⁶⁵.

É chamada a atenção para o fato de justamente a chamada “Diretiva Seveso”, iniciada nos primórdios da década de 1980, ser das primeiras manifestações legislativas que objetivava a prevenção de riscos tecnológicos. Desde então, inúmeros outros

³⁶² OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 2012. pp. 137; 155.

³⁶³ FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Laudato Si – Sobre o Cuidado da Casa Comum*. ob. cit., pp. 113-114.

³⁶⁴ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do Direito na Proteção do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2015. p. 283.

³⁶⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do Direito na Proteção do Ambiente...* ob. cit., pp. 286-287

instrumentos se sucederam no âmbito da União Europeia, tendo havido uma constante busca de aprimoramento na gestão de riscos em matéria de proteção civil, sendo de mencionar a Diretiva alusiva à gestão de riscos de inundação, sob a acepção de risco natural induzido pelo Homem³⁶⁶.

O aperfeiçoamento de sistema de gestão de tais riscos passou a dispor sobre a necessidade de consideração do papel que as vulnerabilidades sociais desempenham para o correto planeamento, associando-as às ideias já mencionadas de ampla informação e participação, além do dever de análise técnica; todas em um esforço que deve compreender prioritariamente a proteção das pessoas, em conjunto com a proteção do ambiente e do patrimônio, inclusive o cultural³⁶⁷.

A compreensão da nova proteção civil, baseada no pressuposto da necessidade de conhecimento das vulnerabilidades sociais, passa a buscar corresponder aos objetivos de eficácia e de justiça; com vistas à capacitação para autoproteção e ao reforço da resiliência comunitária³⁶⁸.

Asseverando-se que eficiência e equidade devem ser tidos complementarmente na ordem urbanística, destacando que, a longo prazo, somente a utilização de critérios de equidade garantem eficiência econômica de sistemas urbanos, sendo isto o que garante a sustentabilidade. Assumindo a sustentabilidade urbana, nas dimensões ambiental e cultural em conexão com a governação, uma perspectiva prospectiva sobre os impactos de ordem econômica na utilização dos solos para propósitos urbanísticos³⁶⁹.

Assim, somente compatibilizando-se objetivos de *eficiência* (com a correta e ponderada consideração da utilização dos recursos naturais) e de *justiça* (através da promoção da igualdade) tem-se por correta a política urbanística³⁷⁰.

Parte-se da compreensão de que a consideração das vulnerabilidades diz respeito ao próprio princípio de Direito que visa a um *desenvolvimento coerente e harmonioso*, tendo a coesão territorial, econômica e social como fundamentos; de modo

³⁶⁶ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa*. 93 | 2011: Risco, vulnerabilidade social e cidadania. Revista Crítica de Ciências Sociais, 2011. p. 73.

³⁶⁷ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de riscos na União Europeia...* ob. cit., pp. 74-75.

³⁶⁸ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de riscos na União Europeia...* ob. cit., pp. 75-76.

³⁶⁹ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 105.

³⁷⁰ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., p. 104.

tal que a proteção civil também tem de ser entendida como elemento para afirmação da coesão e de efetivação do princípio da igualdade em sentido material. Acrescenta-se que, assim como os regimes de proteção aos riscos ao ambiente baseiam-se nas *fragilidades do bem ambiental* protegido, do mesmo modo a *vulnerabilidade social* deve ser considerada para efeito de proteção preventiva³⁷¹.

Sendo de se mencionar, nesta assentada, algumas das várias diretrizes da *Estratégia de Sendai* que diz respeito ao Aumento da Resiliência das Nações e das Comunidades face à ocorrência de catástrofes a alcançar, para o ano 2025, embora digam respeito a riscos naturais, podem e devem ser consideradas para efeitos de prevenção e de resposta para riscos tecnológicos, sobretudo em razão de os mesmos (os riscos naturais e tecnológicos) comumente se tornarem cumulativos e sinérgicos a gerar consequências nefastas para a Humanidade e para o Ambiente.

Sendo necessário compreender a prevenção de tais riscos associados, de acordo com a Estratégia de Hyogo como com a Estratégia Sendai³⁷², ao oferecerem situações e áreas prioritárias para a tomada de decisões e meios práticos de aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis às catástrofes, no contexto do desenvolvimento sustentável.

Considerando o enquadramento jurídico da prevenção desta espécie de catástrofe com a prematura avaliação dos mesmos, correta gestão e monitorização; conferindo à população – sobretudo a mais vulnerável – a capacidade de envolvimento em tais políticas, mediante a construção de resiliências, através de partilha de boas práticas e de saberes tradicionais; conjugando-se a proteção do ambiente, a política de ordenamento do território e o aprimoramento de técnicas construtivas que tornem mais resistentes e mais seguras as edificações, tanto para evitar como para minorar sinistros; capacitação do Estado para a prontidão nas respostas emergenciais e na recuperação de áreas atingidas, por meio de esforço coordenado em níveis regional e internacional; e a necessidade de criação de fundos internacionais e regionais que façam frente a tais necessidades, em atenção ao princípio da cooperação internacional³⁷³.

³⁷¹ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de riscos na União Europeia...* ob. cit., p. 76.

³⁷² Marco de Ação desenvolvido no âmbito da Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres em Kobe, Yogo, Japão, promovida pela ONU em janeiro de 2005, e em Sendai, Japão, em 2015.

³⁷³ GOMES, Carla Amado. *A gestão do risco de catástrofe natural...* ob. cit., pp. 47-49.

Como se vê, os objetivos de proteção passam a considerar as vulnerabilidades (humanas e ambientais) na propiciação de resiliências em um contexto de *solidariedade*, de *cooperação*, de *coesão* e de *igualdade*; valendo tais considerações tanto para riscos naturais como para riscos tecnológicos. Assim se procedendo, tem-se em conta a noção de que a ciência da prevenção dos riscos impõe a gestão não apenas das *fontes* de riscos, mas também naqueles possíveis *alvos* de seus eventuais efeitos, que em geral são aqueles que não possuem seguros, nem segundas habitações, nem conhecimentos que permitam recorrer a entidades de solidariedade social que favoreçam a recuperação no pós-acidente³⁷⁴.

Cabe, pois, ao Direito fazer identificar as diversas formas de vulnerabilidade (etárias, econômicas, pessoais, culturais) – que comumente convergem em um só grupo ou comunidade, tomando proporções de uma *multivulnerabilidade* – para assim tornar possível prevenir que um acidente tome proporções muito mais funestas por não se tomar em conta aqueles fadados a sofrerem as consequências. Migrando-se de uma proteção civil tecnicista para uma proteção humanizada e mais eficiente em termos de justiça. Sendo tal consideração fundamental para a prevenção de riscos difusos, por fazer desenvolver uma cultura cívica, em que haja difusão da técnica entre tais grupos, de um modo tal que o serviço de proteção civil respeite os princípios da universalidade e da igualdade da maneira efetiva, através de um tratamento integrador e de boa gestão coletiva dos recursos afetos à política de proteção; criando a devida sinergia entre proteção civil e proteção social³⁷⁵.

Uma vez identificadas tais vulnerabilidades, cabe ao Direito promover o competente manejo das informações, para daí promover estratégias de planeamento de incidência territorial, considerando tanto os riscos enquanto *origem* – tanto os naturais (como as imediações de vulcões ativos, zonas sujeitas as tsunamis, zonas que margeiam leito de rios e zonas sujeitas a deslizamentos de terra), como riscos tecnológicos –, bem como considerando as vítimas potenciais das *consequências* de tais riscos, quais sejam as vulnerabilidades humanas e ambientais sujeitas a tais riscos. De um modo que a política de proteção preventiva esteja assentada em objetivos traçados para longo prazo,

³⁷⁴ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de riscos na União Europeia...* ob. cit., pp. 81-82.

³⁷⁵ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de riscos na União Europeia...* ob. cit., pp. 84.

provida de informações necessárias e de meios eficazes, socialmente justos e ambientalmente adequados³⁷⁶.

Outrossim, é de se entender que, perante evidências factuais ou mesmo pelo advento de novas análises a partir de novas técnicas, e existindo potencial ocorrência de sinistro iminente, é de se determinar a necessária revisão ou revogação de atos administrativos antes praticados que tenham dado ensejo ao estabelecimento de instalações em locais inapropriados. Nestes casos, aventa-se a possibilidade de expropriação por utilidade pública a fim de que a Administração adquira áreas ou edificações em risco ou que proporcionem riscos, mediante a devida indenização ao proprietário; ou ainda o deslocamento da edificação para áreas que não comprometam a segurança em conformidade com planos urbanísticos já aprovados³⁷⁷.

A gestão dos riscos requer, iluminada também pelo *princípio da função social da propriedade privada*, que possa o Estado promover proibições, restrições e condicionamentos ao uso, à ocupação e às transformações do solo. Fundamentados em tal princípio, é que se torna possível a exigência de tais expropriações mencionadas ou mesmo a instituição de servidões administrativas que visem a cumprir exigências de ordem pública referente aos vários condicionamentos de uso da propriedade³⁷⁸.

Também, na gestão dos riscos, mostra-se imperioso mencionar a possibilidade da utilização de instrumentos perequativos que visem a equilibrar – ao menos do ponto de vista jurídico – as várias regiões abrangidas por um plano de ordenamento territorial. De um modo tal que áreas de maior vulnerabilidade, seja humana seja ambiental, possam receber melhorias de ordem a tonar economicamente possíveis ações de recuperação do edificado em termos de resiliência construtiva, ações de promoção de melhorias da qualidade de vida através de equipamentos sociais diversos; e de qualificação ambiental situacional daquele território³⁷⁹.

A adoção de técnicas perequativas, como as nominadas, corrige de algum modo o problema atinente à distribuição igualitária de vantagens e inconvenientes dos

³⁷⁶ ARAGÃO, Alexandra. *Prevenção de riscos na União Europeia...* ob. cit., p. 85.

³⁷⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. *Urbanismo e Catástrofes Naturais...* ob. cit., p. 200.

³⁷⁸ CORREIA, Fernando Alves. *Riscos e Direito do Urbanismo...* ob. cit. pp. 1128-1131.

³⁷⁹ TAVARES, Alexandre. *A gestão territorial dos riscos naturais e tecnológicos e o ordenamento do território: a perspectiva a partir do Plano Regional de Ordenamento do Território – Centro*. RevCEDOUA. Vol. 11, Nº 22. Coimbra: Cedoua, 2008. p. 72.

planos territoriais e de urbanismo. Busca-se tratar diferenciadamente – com outorga de benefícios – áreas que sofrem as maiores mazelas ou riscos permitidos nos planos. Assim, a se proceder conforme as balizas dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, de modo a conferir *legitimidade material ao plano* de ordenamento urbanístico³⁸⁰.

No mais, tais medidas perequativas ou compensatórias necessitam ser transparentes e claras para todos os cidadãos abrangidos pelo plano urbanístico; somente assim sendo possível a confiabilidade nas instituições envolvidas na elaboração e revisão de planos; confiança indispensável justamente em razão de os instrumentos perequativos servirem como autênticas formas de promoção de justiça distributiva em âmbito territorial³⁸¹.

Em assim agindo, o Poder Público vai ganhando legitimidade, pois busca nivelar situações geográficas díspares. Busca equilibrar, no território, o cenário que seja semelhante para o habitante de qualquer local da urbe.

³⁸⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula; CARVALHO, Jorge. *Perequação, Taxas e Cedências*. Administração Urbanística em Portugal. Coimbra: Almedina, 2008. pp. 31-33.

³⁸¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula; CARVALHO, Jorge. *Perequação, Taxas...* ob. cit., pp. 27-28; 46-47.

7. O Programa ONU-HABITAT III No Brasil e a Imprescindibilidade da Instituição do Procedimento de Avaliação Ambiental Estratégica no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A partir das poucas políticas setoriais de ambiente estudadas anteriormente, e confrontando com todos os demais fins buscados pelo Programa ONU HABITAT III, verifica-se a imprescindibilidade de que haja no cenário jurídico brasileiro um mecanismo estratégico de análise ambiental para que o alcance dos objetivos do programa seja encontrado de forma democrática e científica.

Não é possível implementar um programa tão complexo e tão necessário como audacioso, como é o caso do HABITAT III, sem se ter um instrumento adequado para sua implantação e efetivo uso no planejamento urbanístico-ambiental.

7.1. A Necessidade de Abordagem Estratégica Ambiental

A partir do quadro europeu, mais precisamente em uso em Portugal, nota-se que Avaliação Ambiental Estratégica – AAE de Planos e Programas veio a acrescentar efetividade à proteção ambiental, a qual muitas vezes se mostra insuficiente no âmbito da Avaliação de Impacte Ambiental-AIA de Projeto. Isto em razão de a experiência revelar que esta última espécie de avaliação se dar em momento em que são por demais restritas as possibilidades de tomar diferentes opções ou alternativas³⁸².

Como visto, a Avaliação Ambiental de Planos e Programas ou Avaliação Ambiental Estratégica - AAE apresenta-se como uma forma mais recuada, mais antecipada, do princípio da prevenção; uma vez que o momento no qual se efetiva a avaliação se dá precocemente, no bojo da elaboração do plano ou programa. Ao passo que na Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, por dizer respeito a projeto específico,

382 CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas: Um Instituto de Reforço da Protecção do Ambiente no Direito do Urbanismo*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita, Volume I. Org. CAMPOS, Diogo Leite. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 477.

já não é viável se apreciar um vasto de alternativas viáveis que possam satisfazer às necessidades da proteção ambiental³⁸³.

Conforme antecipado, quanto ao seu *âmbito jurídico*, é de se dizer, nos termos do artigo 3º da Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, bem como em conformidade com Decreto-Lei 232/2007, que transpõe a Diretiva para o ordenamento português, ter havido a adoção de um *sistema de lista* para a finalidade de delimitar o âmbito de aplicação do normativo, com vistas a proporcionar maior segurança jurídica no cumprimento da diretiva³⁸⁴.

Tanto a Diretiva n. 2001/42/CE quanto o respectivo Decreto Lei n. 232/2007 adotam uma perspectiva *objetiva* para delimitar seu campo de aplicação, não tratando de que entidade seria a responsável em realizar a avaliação, tratam apenas das matérias (programas ou planos) sujeitas à avaliação ambiental estratégica³⁸⁵.

Cumulativamente, dois elementos são apresentados para que venha a ter aplicabilidade a Diretiva AAE: a) o primeiro, que apenas estariam sujeitos à avaliação de os planos ou programas em caso de *exigência legal, regulamentar ou administrativa* (alínea “b” do artigo 2º do Decreto-Lei 232/2007); b) segundo, que tais planos ou programas possuam conteúdo que constituam *futuros projetos* e que haja suscetibilidade de produzir *efeitos significativos no ambiente* (artigo 3º, do Decreto-Lei 232/2007)³⁸⁶.

Conforme já dito precocemente, das alíneas “a” e “b” do n. 1 do artigo 3º, do Decreto-Lei 232/2007, extrai-se a existência de verdadeira *presunção de suscetibilidade de haver efeitos significativos no ambiente os seguintes planos*: a) voltados para os setores da agricultura, floresta, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, *ordenamento urbano* e rural ou utilização dos solos *e que* constituam enquadramento para futura aprovação de projetos mencionados nos anexos da Diretiva AIA (transposta em Portugal pelo Decreto-Lei 69/2000); b) ou programas ou planos que venham a ter efeitos em sítio nacional ou comunitário, ou em zona especial de conservação ou zona de proteção especial, que

383 CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 477-478.

384 CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 480.

385 D’ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação Ambiental de Planos e Programas e a sua Integração no Edifício da Avaliação Ambiental*. In. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Ns. 29/30. Coimbra: Almedina, 2008. p. 131.

386 D’ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação...* ob. cit., pp. 134-135.

estejam sujeitos à avaliação de incidências ambientais nos termos do artigo 10º do Decreto-lei 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n. 49/2005.

Assenta-se, assim, a AAE em princípios elementares da boa governação, quais sejam o de figurar como um instrumento ou meio apto a produzir metas ou objetivos; a envolver grande gama de partícipes, com ampla abertura à participação no procedimento de construção de decisões técnicas; com ênfase para a busca de consensos entre os diversos atores, estatais e não-estatais, em articulação para a busca de soluções³⁸⁷.

Em avaliações de índole preventiva nas quais cenários e comparações alternativas são estudadas, indispensável, como se verifica, que o Estado esteja dotado de recursos humanos com capacidade técnico-científica, de um corpo técnico apto a promover uma acurada ponderação das inúmeras hipóteses de riscos, de modo a fornecer bases para eventual conformação de um ato administrativo autorizador em caso de concessão condicionada³⁸⁸.

Em assim se atuando, estar-se a efetivamente autuar com base em estratégia cientificamente comprovada no plano europeu e que, via de regra, funciona para incrementar a proteção do ambiente em cenários onde se lida com tantas incertezas e dificuldades.

Afinal, o direito do ambiente e a questão ambiental chama a sociedade, cidadãos e Poder Público para uma transformação do próprio cotidiano, com rupturas atinentes a ideias de justiça, e assim vai se estruturando; tratar-se-ia de um diálogo entre justiça e direito fora do estritamente técnico, para a construção de ação humana dirigida ao futuro, de um tal modo que se caracteriza simultaneamente entre criação e concretização do direito ambiental³⁸⁹.

387 GONÇALVES, Alcindo. *A Legitimidade na Governança Global*. Trabalho apresentado no XV Congresso do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_a_legitimidade_da_governanca_global.pdf> Acesso: 25 abr. 2016. p. 04.

388 GOMES, Carla Amado. *A Idade da Incerteza: reflexões sobre os desafios de gerenciamento do risco ambiental*. In Textos Dispersos do Ambiente Vol. IV. Lisboa: AAFDL, 201., pp. 176-177.

389 GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Com Passo à Frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente*. In Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Almedina, 2010.

7.2. A Complexidade e a Vulnerabilidade do Meio Ambiente Nas Periferias das Grandes Cidades

Como já dito alhures, passa a ser tarefa do Poder Público proporcionar ou ao menos propiciar que as periferias dos grandes centros urbanos tenham condições de se redefinirem no espaço físico-geográfico. Para tanto, diante do caos urbano que se apresenta nas grandes cidades brasileiras, há de se enfrentar com seriedade o problema ambiental conjugado com o problema habitacional.

No Brasil, normas de diversas ordens cuidam do tema do planejamento da ordem urbana, tanto a Constituição Federal, passando pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), as quais procuram também tratar da denominada “cidade irregular”, mais precisamente os assentamentos humanos desenvolvidos à margem do marco legal, as denominadas favelas, existentes nas maiores aglomerações humanas presentes no País³⁹⁰.

O processo de degradação ambiental, sobretudo na periferia, é quase absoluto; restando devastada quase que a completude das áreas verdes. Os recursos hídricos, por sua vez, encontram-se totalmente comprometidos pela poluição, através de detritos orgânicos e químicos – sem que se respeite a sanidade do denominado o princípio da unidade do ciclo hidrológico³⁹¹ – com o comprometimento da existência de rios e lagoas em razão das constantes e permanentes construções irregulares em áreas tidas por lei como sendo de preservação permanente ou zona de proteção ambiental.

Simplesmente o direito de morar com a devida qualidade circundante inexistente em tais espaços. Para além das já péssimas condições de vida, a pessoa carente ainda lida constantemente com arbitrarias remoções, deslocando-se para outras áreas mais desestruturadas ainda, regiões de completa desordem e irregularidades urbanísticas³⁹².

A cidade saudável, que visa a proporcionar aos moradores o completo estado de bem-estar físico e mental, passa necessariamente pela necessidade de saneamento

390 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 989.

391 SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª Ed., Atualizada. São Paulo, Malheiros, 2009. p. 40.

392 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*... ob. cit., p. 989.

básico, qualidade social, correta ocupação dos solos, de modo a poder se afirmar que a saudabilidade, e do mesmo modo, a sustentabilidade são formados por complexa rede de fatores interligados, de modo que a qualidade de vida urbana é formada como uma malha³⁹³.

Para tanto adveio o programa HABITAT-III, que enumera uma série de objetivos, sendo que, para este trabalho, estão sendo debatidos mais de perto os principais objetivos que digam respeito ao ambiente, sendo de enumerar, o objetivo n. 11 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento do Milênio, que traça a meta de tornar as cidades e assentamentos humanos *inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*³⁹⁴ e que coincide com grande parte dos objetivos do ONU HABITAT III de uma forma mais categorizada, mais partida ou, melhor dizendo, fragmentada em objetivos com elos em comum.

O núcleo do planejamento urbanístico deve ser o da transformação da cidade, em um sentido dinâmico, que transmita mudança de *status quo*; de constituição de uma situação mais organizada e favorável a toda a coletividade; sendo através dos planos urbanísticos que, de acordo com o Estatuto da Cidade, faz-se com que haja um efetivo planejamento territorial para o desenvolvimento das cidades, para a distribuição espacial da população de modo adequado e para áreas salubres e seguras, e para a distribuição de atividades econômicas localizadas nos municípios. Enfim, sendo o desenvolvimento das cidades o grande objetivo do planejamento urbanístico, com rede de estruturas em sintonia com a proteção ambiental que proporcione o desenvolvimento equilibrado do todo³⁹⁵.

Para se ter uma ideia acerca da quantidade de pessoas que, no Brasil, vive na chamada franja secundária da cidade, é de se lembrar que os tais estabelecimentos irregulares vêm crescendo com maior velocidade que os estabelecimentos tidos como regulares. Apontando estudo pelo realizado no Brasil revela que, entre 2000 e 2010, a quantidade de pessoas que vive em tais condições precárias passou de 6,5 milhões para 11,4 milhões, representando um incremento de 75%, segundo fonte do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, período em que a população cresceu bem menos;

393 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 995.

394 Vide o n. 9 do Programa ONU-HABITAT III.

395 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª Ed. Rev., Ampl., e Atual. São Paulo: Editora Atlas, 2013. pp. 34-37.

pelo que a proporção de cidadãos brasileiros vivendo em habitações insalubres cresceu até atingir 6% da população geral. Sendo que só a região Metropolitana de São Paulo, contado com 2,16 milhões de pessoas vivendo em favelas, 18,9% de toda a população que vive em aglomerados subnormais.³⁹⁶.

Fincou-se, desde o início do trabalho, que se tinha alguns marcos aos quais se chegaria e que o desenvolver do ensaio foi comprovando as preliminares conclusões, quais sejam as premissas e a *delimitação do objeto do presente trabalho* seriam, e sobretudo tomando como base as premissas trazidas no Programa ONU-HABITAT III: I - encontra-se nas periferias das cidades do Brasil o que há de mais degradante e mais indigno para o cidadão brasileiro; II - o País adota Políticas Públicas isoladas, sem integração entre si, e sem comunicação entre os entes estatais em sua implementação, e praticamente sem que haja participação de atores extra-estatais para contribuir no quadro de governança participativa; III - a proposta de reorganizar a estrutura conceitual da cidade a partir da periferia, através de tal integração de políticas públicas, é o maior dos desafios do Programa ONU-HABITAT III, valendo-se de metodologia de análise qualitativa e sistêmica nos termos apresentados acima; constatando-se a necessidade de um instrumento jurídico, carente no Brasil, mas existente no direito comparado (Diretiva da União Europeia – Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho), que deve ser “incorporado” ao direito nacional brasileiro como forma de o País possuir instrumental suficientemente mínimo para o mister de promover a reforma urbana desejada e exigível normativamente, desde o plano internacional até os níveis nacional e local de planejamento ambiental-urbanístico.

7.3. Inclusão Social e Meio Ambiente

Hoje se fala em um mínimo existencial socioambiental em termos de justiça ambiental. Quer-se com isso dizer que o Estado Socioambiental, muito além de se encontrar comprometido com questão de justiça social, deve enxergar o todo

³⁹⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado - Lei 10.257/2001 - Lei do Meio Ambiente Artificial*. 6ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 32-35.

circundante em termos de meio ambiente em relação às condições de qualidade de vida³⁹⁷.

A questão da justiça ambiental intrageracional está intimamente ligada à faceta da justiça social como problemas interligados, pois os problemas ambientais afetam em grande monta os cidadãos mais vulneráveis, aqueles já desprovidos do essencial em termos de direitos sociais básicos, como saúde, saneamento, educação. E o pior: sendo desinformados, tornam-se ainda mais vulneráveis em sua condição humana como cidadãos do Estado Socioambiental³⁹⁸.

Ulrich Beck salienta inclusive serem os vulneráveis o epicentro em que as mudanças climáticas acabam por refletir. A ideia é de que mudanças climáticas e vulnerabilidades seriam duas facetas do mesmo problema, por isso a vulnerabilidade tem se tornado dimensão importantíssima na análise da estrutura social da sociedade do risco mundial, visto que os riscos são mal repartidos tanto quanto os dividendos da sociedade de risco³⁹⁹.

O que se verifica é uma grande injustiça tanto dos bens sociais como no acesso aos recursos naturais, de forma que os mais carentes também têm seus direitos sociais violados quando mal se reparte o que de ambiente tem a oferecer aos cidadãos, violados assim também em seu direito ecológico. Pois a ausência de equânime acesso aos recursos naturais repercute no próprio direito à vida em sua dignidade e plenitude. Fortalecer a justiça socioambiental significa transportar justamente os custos sociais do desenvolvimento de modo proporcional, já que os custos ambientais do desequilíbrio atingem estes cidadãos com maior envergadura comparativamente com os mais bem aquinhoados⁴⁰⁰.

Garantir-se o mínimo existencial ecológico tem a ver com justiça ambiental intrageracional, no sentido de garantir iguais direitos sociais e igualitário equilíbrio

397 SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental - Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 145.

398 SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional*... ob cit., p. 146.

399 BECK, Ulrich. *Desigualdade Social e Mudanças Climáticas*. Organizadores: MOSTAFAVI, Mohsen; DOHERTY, Gareth. *Urbanismo Ecológico*. Tradução: CANEDO, Joana. São Paulo: Gustavo Gill, 2014. p. 106.

400 SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional*... ob cit., p. 147-148.

em direitos e deveres socioambientais, em uma concepção mais ampliada do que seja o mínimo existencial simplesmente social⁴⁰¹.

Portanto afigura-se crucial que haja sincronia em termos de estrutura de moradia, de áreas verdes livres, de mananciais despoluídos, de cuidados ao meio ambiente artificial, de resiliência urbana também e sobretudo nos centros periféricos, sendo de fundamental importância que os mesmos sejam reabilitados em seu conjunto para que possa florir a justiça ambiental com toda a sua plenitude.

Pois a cidade preconizada à qual se visa é aquela que tem respeito pelo entorno natural dos assentamentos humanos e cidades, onde se harmonize e se equacione deficiências em quantidade e em qualidade de moradias sobretudo nos bairros periféricos; haja um sistema viário coerente para o transporte de passageiros de forma eficaz e confortável; onde haja áreas e equipamentos públicos de lazer; suprimindo-se pouco a pouco a desordem das cidades, o chamado caos urbano, através do planejamento, monitorização e controle da qualidade⁴⁰². Algo que somente com o instrumental da avaliação ambiental estratégica se torna viável, pois dispõe a colaborar com a junção desta série de fatores tão diversificados em um estudo analítico e participativo, contando com toda a técnica para fazer frente às dúvidas que venham surgindo.

7.4. O Instrumental da Avaliação Ambiental Estratégica para a Implementação do Programa ONU-HABITAT III

Após cerca de 60 (sessenta) países adotarem a avaliação ambiental estratégica, desde de o início com abordagem mais de impacto ambiental para a nova análise mais estratégica, pode-se detectar algumas tendências pelo caminho que vem a caracterizar a tal avaliação.

A realização da AAE tem múltiplos papéis e benefícios no contexto de diversificados entendimentos sobre a mesma, o que há de consenso é que a mesma não

401 SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional...* ob. cit., p. 147.

402 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* ob. cit., p. 608.

pode ser confundida com o papel desempenhado pela avaliação de impacto ambiental de projetos⁴⁰³.

Alguns autores reportam que o conceito de avaliação estratégica surge na década de 1970, passando pela década de 1980 até se popularizar como hoje. Inicialmente mais voltada para projetos até chegar ao nível de planos, programas e políticas mais abrangentes. Por isso, houve a necessidade que se tornasse a AAE mais proativa na consideração dos potenciais impactos ambientais no início do processo de decisão, com antevisão de problemas cumulativos e melhor direção para o nível de avaliação futura quando da avaliação de projetos⁴⁰⁴.

Antes um procedimento formalmente fechado, e focado no projeto futuro, passa a AAE a ser procedimento flexível, aberto, onde as ideias podem brotar e o plano ser modificado de acordo com necessidades verificadas.

A evolução entre os estudiosos revela ter havido uma mudança de um processo formal, para outro mais flexível e adaptável com foco mais estratégico. Esta evolução reflete em parte como a AAE foi definida ao longo dos anos, como um processo facilitador de tendência para a sustentabilidade. Isto em razão de poder-se, com um leque mais amplo de pontos de vista, visualizar opções que contornem problemas não vistos desde o início da concepção do plano ou programa.

Um melhor entendimento desta consolidação parte também da compreensão de um melhor entendimento sobre a arena complexa institucional e condições de governança para processos de decisão⁴⁰⁵.

Características comuns podem ser detectadas então como o nível do projeto, com ênfase em influenciar os planos e programas e iniciativas estratégicas em planejamento criativo, determinação de objetivos e identificação de implicações alternativas voltadas para a resiliência futura, consideração das oportunidades e riscos,

403 NOBLE, Bram; NWANEKEZIE, Kelechi. *Conceptualizing strategic environmental assessment: Principles, approaches and research directions*. In Environmental Impact Assessment Review. Elsevier, 2016. p. 01.

404 NOBLE, Bram; NWANEKEZIE, Kelechi. *Conceptualizing strategic...* ob. cit., p. 01.

405 NOBLE, Bram; NWANEKEZIE, Kelechi. *Conceptualizing strategic...* ob. cit., p. 02.

fundação de políticas de longo prazo e finalmente o processo de decisão como um processo altamente dinâmico, adaptativo às diversas culturas⁴⁰⁶.

Em suma passa a AAE de um menos estratégico no princípio, para um mais estratégico e criativo processo. Isto em razão de a governança abrir leques de opções propostas pelos diversos seguimentos, desde conhecedores da ciência, que podem convencer a todos em um dado sentido técnico, como ainda opções de partes interessadas podem convencer os demais de que seus anseios são legítimos e sensíveis, a merecer uma consideração não antes sequer cogitada.

Uma conceitual definição para a AAE pode ser no sentido de um processo dirigido e providenciado por um proponente durante o processo de formulação, a se compor em processo de decisão com entendimento holístico para o ambiente com implicações sociais da política proposta, podendo expandir-se o foco além das questões que originariamente dirigiam a força do programa ou plano⁴⁰⁷.

Destarte, vê-se que aquilo que foi posto pelo proponente, diante do dinamismo da AAE pode ser modificado quase que por completo, expandindo-se aquilo que originariamente estava em jogo, para algo ainda maior, de maior importância em conteúdo ambiental, bem pelo fato de a visão holística de ambiente que é estudada pode modificar os contornos originais do plano ou programa, tudo em prol de algo ainda mais vantajoso do ponto de vista da sustentabilidade socioambiental.

Finalmente, estudiosos comunitários clareiam a direção da AAE como um complementar avaliação ambiental comparada à avaliação de impacto, facilita inovações e dirige transições em governança e processo de decisão em flexíveis arranjos institucionais que aumentem a capacidade de pensamento estratégico, sendo necessário a criação de guias práticos que evidenciem o pensamento destes pesquisadores⁴⁰⁸.

Quer-se dizer que, com as combinações que vão sendo acertadas entre os integrantes da governança, e por conta da flexibilidade da AAE, inovações podem vir a

406 NOBLE, Bram; NWANEKEZIE, Kelechi. *Conceptualizing strategic...* ob. cit., p. 04.

407 BROWN, A. L.; THÉRIVEL, Riki. *Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology*. In Impact Assessment and Project Appraisal. V. 18, 3, September 2000. Beech Tree Publishing, 2000. p. 184.

408 NOBLE, Bram; NWANEKEZIE, Kelechi. *Conceptualizing strategic...* ob. cit., p. 07.

se apresentar de forma positiva, tudo dentro de um contexto de combinação de forças de modo a se tender pelo consenso nas propostas acertadas por todos na governança.

Ganha relevo especial a questão da governança em matéria de avaliação ambiental estratégica no sentido de compreender-se o contexto do desenvolvimento pretendido, desempenhando fundamental papel no que tange à comunicação e à interação entre os atores para que venha a ter êxito a avaliação. A avaliação estratégica requer responsabilidade, legitimidade, transparência e a abertura, algo propiciado justamente pela ideia subjacente de governança⁴⁰⁹.

Com o incremento da governança, com o chamamento de diversos seguimentos da sociedade para tomar participação no processo, a comunicação merece destaque para que venha a ter êxito o chamamento à participação, sob pena de, em não se publicizar bem, e terminar que a própria ideia de governança ficar comprometida, vez que atores vários podem ficar de fora por ausência ou carência na chamamento ou na comunicação.

Tal falha gera consequências prejudiciais, uma vez que o procedimento será levado a cabo por poucos, e em gabinetes fechados, o que se trata exatamente do oposto do que se propõe sobre boa governança.

Especial função teria a governança de responsabilização e na legitimação, já que governança tem por base relações entre a sociedade, administração pública e entidades privadas, que juntas legitimam o poder exercido ao tempo que repercute na espera de responsabilidade de cada um deles⁴¹⁰.

Na boa governança, a legitimação ocorre naturalmente na tomada de decisões, pois todas as partes interessadas participam do processo, ao lado setor público, setor privado e cidadãos comuns que querem contribuir de algum modo na decisão a ser levado a cabo. Havendo participação, naturalmente estes problemas deixam de existir no atinente à crise de legitimidade e também a própria transparência vem a ser satisfeita, vez que a publicidade e a vastas participação fazem com que nada fique retido, tudo ficando clareado.

409 MONTEIRO, Margarida B.; PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Governança em AAE: O que é, Como se aborda*. Lisboa, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/305316873_Governanca_em_AAE_O_que_e_Como_se_aborda>. Acesso: 17 set 2016. p. 01.

410 MONTEIRO, Margarida B.; PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Governança...* ob cit., p. 01.

Ademais, problemas associados à AAE, tanto as que dizem a ver com âmbito e alcance, como a avaliação de alternativas e informação disposta no relatório ambiental no que dizem respeito à participação do público, como no que diz respeito à própria monitorização, todos são relacionados a debilidades relativas à governança, questões de centralização de poder e conhecimento, focagem política ou mesmo a cultura participativa⁴¹¹.

Podendo-se de afirmar quatro questões fundamentais de governança em AAE: as que dizem respeito ao âmbito e alcance da avaliação; as relações com outros planos e programas; no relatório ambiental, no que tange ao alcance da consulta pública; bem como na fase de avaliação e controle em sede de monitorização. Em todos a questão da governança merece muita atenção, pois o sucesso da mesma depende de um bom engendramento entre os participantes para a fidedigna confiança⁴¹².

Todos os ensinamentos acima descritos a servirem de cheio aos anseios do HABITAT III, pois, um plano vasto como ele o é, primeiro passo seria a definição de âmbito e de alcance da decisão, tudo a ver com o público interessado em participar do processo, questão fundamental quando se fala de governança, devendo-se ademais ter o cuidado do chamamento deste mesmo público, ou seja saber que público seria aquele obrigatoriamente chamado a participar do processo.

A fase de avaliação, por sua vez, também crucial seria o de saber que entidades e que público participariam da fase de avaliação propriamente dita e ademais saber que público acompanharia a execução do plano já na fase de monitoramento.

A consideração dos efeitos cumulativos é outra vertente que deve ser utilizada em AAE, consistindo em considerar os efeitos de um plano em conjugação com outros e sua sinergia significar no ambiente algo maior ou até menor em termos de impactos.

O modo com estudar estes efeitos é outra questão tormentosa, pois não existe fixação legal de como e deve proceder tal análise sobretudo do ponto de vista espacial. Análise científica aponta que existem diferentes maneiras de proceder à verificação dos

⁴¹¹ MONTEIRO, Margarida B.; PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Governança...* ob. cit., p. 02.

⁴¹² MONTEIRO, Margarida B.; PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Governança...* ob. cit., pp. 05-06.

efeitos cumulativos, podendo ser através de consultas a especialistas, revisão de relatórios, workshops, etc.⁴¹³.

Ao fim, o que se pretende é que haja de fato a análise de efeitos cumulativos, a definição de alternativas, como lidar com as incertezas e descrição de abordagens e métodos usados para se chegar a uma conclusão sobre os efeitos cumulativos que costumam existir, já se prevendo medidas de mitigação para a que medidas de gestão dos efeitos cumulativos sejam encontradas⁴¹⁴

Ou seja, o que não pode faltar é alguma forma de se estudar os efeitos cumulativos, bem como geri-los caso o plano ou programa seja aprovado.

A flexibilidade é outro seguimento fundamental em AAE a servir ao HABITAT III, pois vem a dizer sobre adaptação de um plano a partir das constatações fáticas verificadas, além dos dizeres dos atores-chave do processo e da comunidade epistemológica, que trazem subsídios para que o plano tenha condições de prestar aos seus fins e também se viabilize a partir do contexto estudado.

Como os segmentos do HABITAT III são bem diversificados, e como certamente o mesmo não seria objeto de um único plano, mas de vários planos cumulativos, tem-se a possibilidade dada pela característica da flexibilidade a fim de contornar os diversos problemas que surgem pelas sinergias entre os planos, ou ao menos suas potenciais sinergias.

7.5. Abordagem Em Avaliação Ambiental Estratégica

7.5.1. Fatores Críticos de Decisão: Quadro Estratégico (Inclusão Social, Proteção Ambiental; Urbanização/Reabilitação); Normas Aplicáveis; Ambiente Considerado

⁴¹³ BRAGAGNOLO, Chiara; GENELETTI, Davide; FISCHER, Thomas B. *Cumulative Effects in SEA of Spatial Plans – Evidence from Italy and England*. Impact Assessment and Project Appraisal Publication details, including instructions for authors and subscription information. p. 04.

⁴¹⁴ BRAGAGNOLO, Chiara; GENELETTI, Davide; FISCHER, Thomas B. *Cumulative...* ob. cit., p 05.

Aqui entra lugar aos efeitos práticos de se utilizar a AAE para os seguimentos do HABITAT III que se tratou neste trabalho, podendo-se dizer ser a chave de todo o desencadear de capítulos até se chegar a um resultado.

Volta-se à atenção aos ensinamentos globais sobre AAE discutidas no capítulo 04, que veio a tratar a avaliação ambiental estratégica de forma mais genérica, para agora chegar-se aos meandros práticos de aplicação em concreto de tal avaliação e de sua metodologia no HABITAT III, ao menos nos planos setoriais tratados no trabalho.

Não tenha dúvidas de que temas como Inclusão Social; Cuidado Ambiental de Áreas Protegidas; Saneamento Sanitário; Urbanização/Resiliência, seriam parte integrante de questões estratégicas para planos do Programa HABITAT III.

Consiste o primeiro instante naquele em que se aplica a avaliação ambiental estratégica propriamente dita em cada uma de suas fases, delineando-se as diversas *etapas* nas quais a avaliação é desenvolvida.

Conforme antecipado, o *procedimento* de avaliação ambiental estratégica (AAE) de planos e programas se constitui em várias fases metodológicas desenvolvidas em etapas procedimentais; podendo-se dizer que toda e qualquer AAE é composta de três fases: *i) fase de estabelecimento de fatores críticos de decisão; ii) fase de avaliação; iii) e fase de seguimento/monitoração*⁴¹⁵.

E nesta primeira fase, temas com aqueles estariam com fatores críticos de decisão por serem ou formarem quadro estratégico do plano.

Relembrando que, ao se estabelecer a primeira *fase do estabelecimento dos Fatores Críticos de Decisão*, tem-se em consideração três componentes fundamentais: as *questões estratégicas* visadas pelo plano/programa; o *quadro de referência estratégico* referente ao objeto da avaliação, e ainda os *fatores ambientais* a serem considerados de acordo com a abrangência e os propósitos do plano específico⁴¹⁶.

⁴¹⁵ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - Orientações Metodológicas*. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007. pp. 24-26.

⁴¹⁶ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., pp. 18-21.

Questões estratégicas a querendo respeitar à definição precisa dos objetivos, à definição do conteúdo e identificação das grandes opções estratégicas disponíveis para o plano/programa objeto da avaliação ambiental estratégica⁴¹⁷.

Tem-se o segundo dos componentes dos Fatores Críticos de Decisão em AAE, tem-se o *quadro de referência estratégico*, a dizer respeito ao macro quadro *normativo* que rege a política ambiental e a sustentabilidade no que se reporta à abrangência e às finalidades buscadas no plano/programa; considerando normas tanto vigentes em nível internacional, comunitário ou nacional, em um quadro normativo bastante amplo⁴¹⁸.

O terceiro dos elementos, lembre-se, que compõem os Fatores Críticos de Decisão, os *fatores ambientais* correspondem aos *componentes ambientais* da área de abrangência do plano/programa; tanto os elementos físicos, químicos e biológicos, naturais e artificiais, que fazem parte do campo territorial do plano, e sobre os quais os impactos negativos ou positivos poderiam incidir.

Conhecida como *scoping*⁴¹⁹, é nesta fase em que se deve estabelecer, desde o princípio, os *Fatores Críticos de Decisão*, tomando em conta as *questões estratégicas* visadas pelo plano/programa, o *quadro de referência estratégico* referente ao objeto da avaliação e os *fatores ambientais* a serem considerados de acordo com a abrangência e os propósitos do plano⁴²⁰.

Sendo o *scoping* a consistir na identificação dos limites geográficos do plano; na identificação dos problemas cumulativos principais; na verificação de possíveis políticas e iniciativas para uma apropriada gestão; na identificação de outras atividades e políticas paralelas no território, bem como atividades que virão como resultado da ação estratégica; na identificação de tendências futuras, como a respectiva curva demográfica; e na identificação de situações sensíveis, tanto de ecossistemas como humanas⁴²¹. Em suma, o *scoping* definindo-se como a delimitação dos problemas e das alternativas-chave a serem enfrentadas criticamente na avaliação⁴²².

⁴¹⁷ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 19.

⁴¹⁸ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 20.

⁴¹⁹ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 488.

⁴²⁰ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., pp. 18-21.

⁴²¹ THERIVEL, Riki. *Strategic Environmental Assessment in Action*. London: Earthscan, 2004. p. 144.

⁴²² CLARK, Brian D. *Alcance y Objetivos de la Evaluacion Ambiental Estrategica (EAE)*. Estudios Públicos, 65, 1997. p. 04

Apresenta-se essencial para toda a avaliação, já que nela é delimitado o próprio campo de estudo e análise construtiva das opções mais vantajosas ao ambiente. Assim, é de se impor, como um mínimo exigível, que seja corretamente identificado o espaço territorial implicado, bem como o tempo estimado para que os efeitos da ação estratégica venham a se apresentar, tanto os impactos negativos como os benéficos esperados; sendo de já se prever ações futuras em caso de os impactos não se apresentarem no futuro como era esperado e o estabelecimento das possíveis ações estatais com indicação precoce das autoridades competentes para realizarem tais medidas; também sendo primordial se fazer previsão dos impactos globais a incidirem na área de estudo delimitada e ainda dos potenciais efeitos verificados por cenários resultantes de impactos cumulativos de outros programas e planos paralelos a serem desenvolvidos em determinada área do território⁴²³.

No segundo momento desta fase ter-se-ia a definição de que legislação seria a aplicada para o caso de um plano de criação de uma área de conservação da natureza, ou mesmo a lei ou decreto que rege a reabilitação urbana, ou mesmo que tratam como lidar com os riscos de catástrofes para efeito de se criar resiliência, e ainda a legislação alusiva ao meio urbano ambiental como é o caso do estatuto da cidade, ou leis que tratam de inclusão social por meio da habitação ou do aluguel social.

Em suma o macro quadro de leis nacionais, estaduais e municipais que devem ser objeto de estudo conjunto com os demais fatores críticos.

Em sequência, com já descrito, definidos os fatores críticos a serem considerados para uma decisão em AAE, inicia-se a *Fase de Avaliação*, onde são promovidos estudos técnicos a partir dos fatores críticos anteriormente estabelecidos. Em tal fase, os *riscos* ambientais são considerados e estudados em profundidade, nela ainda sendo formuladas as *alternativas* razoáveis com vistas à *sustentabilidade*. Apresenta-se nesta etapa procedimental como de fundamental importância o *envolvimento do público* e de todos os *agentes relevantes* na discussão de riscos e oportunidades do programa; sendo nela onde a cenarização de “futuros almejados” pelo

⁴²³ HARTY, Tyson; POTTS, Daniel; POTSS, Donald; EL-JOURBAGY, Jehan. *Handling Transboundary Cumulative Impacts in SEA...* ob. cit., p. 400.

plano/programa é amplamente discutida e estudada; sendo nesta etapa onde são estabelecidas diretrizes e recomendações para a fase de monitorização⁴²⁴.

Nesta fase, crucial o envolvimento de todos os atores do processo, pois nele é onde os embates mais acontecem, pois opiniões várias são tidas em consideração para a construção do próprio plano, ainda um mero desenho, e empecilhos aparecendo vão sendo criadas alternativas viáveis e que vão ao encontro da proteção ambiental e da sustentabilidade.

Nesta etapa de avaliação é quando cenários futuros que tendem a acontecer são desenvolvidos, buscando-se soluções tidas como ideais em ambiente de consenso embora muitas vezes de tensão.

Ao final, recomenda-se nesta fase o que seriam as diretrizes para a fase seguinte ao plano em execução, a monitorização. Criando-se, desde já, planos de contornar desacertos ou mesmo técnicas de lidar com o imprevisto.

Sendo que, nesta fase de avaliação, onde são checados os efeitos significativos no ambiente que possam decorrer da execução do plano/programa em análise; avaliando-se os efeitos potenciais quanto aos riscos ambientais que venham a decorrer do plano; verificando-se a compatibilidade entre os objetivos estratégicos do plano em relação aos objetivos ambientais dispostos no quadro de referência normativo estratégico; e se os objetivos estratégicos do plano/programa atingem concomitantemente os objetivos de prevenção, sendo ainda definidas medidas de controle⁴²⁵.

Por fim, entra-se na fase de monitorização ou fase de seguimento, aquela na qual o plano/programa aprovado já está em momento de execução. Em tal fase se promove a monitorização, gestão e checagem daquilo que ficou estabelecido na declaração final da AAE; mostrando-se necessária para a verificação e constatação dos pressupostos tidos como verdadeiros e considerados na fase de avaliação. A fase de seguimento ou de monitoração a reforçar o *caráter dinâmico* da avaliação estratégica, a qual, por tratar de cenários futuros de maneira muito aberta e trabalhar com grande

⁴²⁴ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., p. 25.

⁴²⁵ VIEIRA, Sara Ribeiro Santos. *Guia para a integração da prevenção de acidentes graves na AAE DE PMOT*. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa, 2011. p. 16.

margem de incerteza, exige constante acompanhamento dos desdobramentos do plano ou programa já em execução⁴²⁶.

Nesta fase é onde se depara com a realidade do plano, sua execução. Nela checa-se o que ficou expresso na declaração ambiental, verificando-se se o que ali restou descrito corresponde com a realidade. A se exigir acompanhamento sério e rotineiro, pois até então tudo não passava de cogitação, ainda que com amparo científico.

Por exemplo, a fase de monitorização do programa HABITAT III, em um específico plano sobre *resiliência* teria de ser muito bem acompanhado de acordo com eventos ocorridos, a se checar se de fato a resistência presumida, de fato, atendeu às necessidades de segurança.

O mesmo se diga em relação à criação de *unidades de conservação da natureza*, verificar se metas de degradação estão sendo cumpridas, se está havendo respeito aos limites territoriais sem invasões indevidas, se o despejo de águas estão a observar as determinações do plano, etc.

Ou seja, resumidamente, em todos os casos, cada qual com suas nuances, a AAE rege-se por princípios elementares de responsabilização, participação e de transparência, sendo ainda apta a acompanhar, de modo iterativo e facilitador, o ciclos da avaliação, quais sejam a preparação, a execução e a revisão. Apresentando critérios de desempenho tidos como essenciais, que seja integrada, orientada para a sustentabilidade, focada, verificável, participativa e iterativa.⁴²⁷

Na avaliação ambiental estratégica o que a motiva e impulsiona são as intenções, os objetivos estratégicos para o desenvolvimento, com objetivos e metas definidos desde já, em metodologia assentada em perspectiva de longo prazo, transversal, holística, focada em poucos, porém significativos pontos estratégicos para a tomada de decisão. Sendo três objetivos bem concretos que seriam o de assegurar a integração das considerações ambientais, sociais e econômicas no planeamento; detectar

⁴²⁶ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental...* ob. cit., pp. 21; 25.

⁴²⁷ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE*. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente-APA e Redes Energéticas Nacionais-REN, 2012. p. 10.

as oportunidades e os riscos, comparando com outras alternativas de desenvolvimento quando ainda em discussão; e contribuir para que se estabeleça contextos de desenvolvimento mais apropriados a futuras propostas de desenvolvimento⁴²⁸.

Sendo de se resumir ser a AAE um método facilitador estratégico de processos de sustentabilidade, sendo esta metodologia composta por alguns pressupostos de abordagem: 1. a compreensão da estratégia objeto da avaliação; 2. a visualização de horizonte de longo prazo; 3. o foco apenas nos fatores críticos de decisão, trabalhando-se com tendências; 4. adoção de atitude de facilitação de decisão, encorajando decisões sustentáveis; 5. informação frequentemente de forma estratégica e pragmática para fins de tomada de decisão; 6. uso de estratégias de comunicação eficaz, considerando as perspectivas do atuar em boa governança; 7. garantir seguimento de decisões tomadas, que seria a monitorização e revisões sistemáticas⁴²⁹.

Conforme já expressado, os elementos estruturantes do modelo de base estratégica condicionam o sucesso da aplicação de uma metodologia de AAE de base estratégica, quais sejam: o quadro de referência estratégico, as questões estratégicas, e os fatores ambientais.

Os fatores crítico de decisão são fundamentais para a própria decisão como elemento integrador dos fatores críticos. Estes darão o apoio para estruturar a análise e a avaliação de oportunidades e riscos na avaliação estratégica. Reúne fatores técnicos imprescindíveis para que se reúna informações necessárias para a tomada de decisão, e devem ser objeto de participação pública e também consulta a entidades com responsabilidades ambientais.

São os fatores críticos de decisão formados pelo quadro de referência estratégico, com as grandes orientações da política nacional e internacional, e com os objetivos e metas de longo prazo estabelecidas em termos de ambiente e de sustentabilidade. Também compõem os fatores críticos de decisão as questões estratégicas fundamentais, que seriam os objetivos estratégicos do plano ou programa e sua potencial implicação ambiental. Por fim, tem-se os fatores ambientais a serem

⁴²⁸ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de melhores práticas para Avaliação...* ob. cit., pp. 11-12.

⁴²⁹ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de melhores práticas para Avaliação...* ob. cit., p. 12.

considerados na decisão, selecionados em conformidade com o tamanho ou volume da avaliação, ou seja somente fatores ambientais relevantes para o plano⁴³⁰.

Para o caso de um plano de ação integrante do Programa HABITAT III, por exemplo, que tivesse por objetivo a inclusão social, aliada ao saneamento sanitário, com criação de unidades de conservação da natureza de uso sustentável e formação de resiliência urbana ter-se-ia um exemplo típico de um conjunto de ações plúrimas a serem tidas para efeito de tomada de decisão, e portanto integrariam o Quadro Estratégico dos fatores críticos de decisão.

Neste mesmo exemplo, questões como as seguintes entrariam como fatores críticos de decisão: desenvolvimento humano, ordenamento do território, governança, mudanças climáticas, riscos naturais e tecnológicos, biodiversidade, gestão territorial.

Como Quadro de Identificação de Objetivos, ter-se-ia a garantia do desenvolvimento sustentável, o ordenamento territorial, erradicação da pobreza, alterações climáticas, biodiversidade, paisagem, dentre outros⁴³¹.

Em seguida, seriam coletados os fatores ambientais relevantes em sintonia com os fatores ambientais já identificados na legislação, seja esta internacional, nacional ou local.

Estes fatores todos a servirem como facilitadores da decisão, pois o propósito é o de criar condições para assegurar a formulação de estratégias de ação ambientalmente corretas e sustentáveis, de modo a encorajar as autoridades a tomarem decisões ambiciosamente sustentáveis do ponto de vista do ambiente e do desenvolvimento.

Resumindo, uma metodologia de base estratégica deve seguir sempre a linha estratégica prevista: fatores críticos para decisão; análise e avaliação; seguimento. Os fatores críticos de decisão a identificar o objeto da avaliação, identificar os objetivos da avaliação estratégica, estabelecimento de fórum apropriado de atores com estratégia de comunicação e envolvimento, integração entre estes processos com identificação de janelas de decisão. Já a fase de análise e avaliação deve trabalhar com cenários futuros e

⁴³⁰ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de melhores práticas para Avaliação...* ob. cit., p. 27.

⁴³¹ PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de melhores práticas para Avaliação...* ob. cit., p. 20.

considerar alternativas, analisando as principais tendências relativas aos fatores críticos de decisão, avaliação e comparação de opções quando se permitem escolhas, avaliando oportunidades e riscos, propor diretrizes de planeamento, monitoramento, e gestão com avaliação. Por fim, a fase de seguimento a consistir em um programa de monitorização quanto às diretrizes traçadas bem como quanto aos arranjos institucionais fundamentais para a boa governança e para a sustentabilidade da estratégia⁴³².

⁴³² PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de melhores práticas para Avaliação...* ob. cit., p. 25.

8. Conclusões/Proposições

8.1. A Normatização da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil

Da análise de todo o contexto jurídico a se concluir que, no âmbito da avaliação ambiental estratégica, pode a integração das disciplinas meio ambiente e urbanismo encontrar especial campo de intercâmbio, já que a AAE se constitui um autêntico instrumento da política para o ambiente⁴³³, e mediante a qual é possível o urbanismo ambiental desenvolver-se através de técnicas idôneas para a proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável no contexto urbano, sobretudo como é o caso brasileiro, onde se busca na periferia o centro dos trabalhos do novo urbanismo, aquele que ao mesmo tempo em que reformula as condições de habitação, nos próprios locais onde situadas as moradias atualmente existentes, porém dotando o entorno de todas as vantagens que o verde proporciona, desde as condições de paisagismo, passando pela qualidade dos parques urbanos para moradores de baixa renda, condições de higiene adequados a começar pelo saneamento básico universal, na qualidade e pureza das fontes hídricas circundantes, dando além de tudo resiliência para as habitações e para os cidadãos frente ao que as mudanças climáticas proporciona de devastador nos grandes centros urbanos.

Manifestada a aplicabilidade de avaliação ambiental estratégica para programas e planos de ordenamento do território e de urbanismo, é de se enfatizar a vultosa importância deste instrumento comunitário da União Europeia para o fim da desejável implementação do desenvolvimento sustentável para cidades, abrigo da maior parte do contingente populacional em todo o planeta, a sofrer com os tantos impactos ambientais fruto de um crescimento urbano mal planejado e desprovido da devida técnica. Daí se defender sua incorporação desse instituto ao ordenamento jurídico brasileiro, claro que a partir do devido processo legislativo.

⁴³³ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 162.

O tempo, a reflexividade e a experiência proporcionaram, no plano normativo da União Europeia, a incorporação dos ideais de governo racional, governança territorial, desenvolvimento sustentável, coesão territorial, planificação estratégica, em um contexto institucional de participação cidadã⁴³⁴, em inegável construção de instrumentos que tornassem normativamente possível e exigível a interação entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente.

Começando-se a se verificar o quão próxima é a relação entre o direito do ambiente e o direito do urbanismo; sendo certo que o direito do urbanismo vem cada vez mais se tornando qualitativo em matéria de proteção ambiental; paulatinamente, a defesa do meio ambiente tendo sido realizada por normas que se valem do direito urbanístico para fins de proteção e valorização do ambiente natural⁴³⁵.

De modo que se apontar a fina sintonia entre direito do ambiente e direito do urbanismo a fim de proporcionar uma nova perspectiva de planeamento urbanístico, algo notório e usual em avaliações ambientais estratégicas. Tal convergência a fazer com que não se possa tolerar o urbanismo como suporte não voltado exclusivamente para as atividades econômicas; havendo de prevalecer uma lógica de ética pública, mediante a defesa de interesses gerais associados ao direito à gestão sustentável de recursos escassos e não renováveis⁴³⁶.

Sendo o *princípio da proteção ambiental*, ante seu caráter nitidamente transversal e comunicável aos dois ramos do direito em alusão, o verdadeiro elo que une estes campos do direito. Tal princípio a permear presentemente o planeamento de toda a ordenação urbanística, tornando evidente a progressiva integração entre urbanismo e meio ambiente⁴³⁷.

No plano português, tal integração já é constatada desde o plano constitucional, onde se verifica a proximidade entre tais ramos do Direito ao estabelecer a Constituição

⁴³⁴ ROMERO, Joan. *¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos?* Enseñanzas de la experiencia española. Hábitat y Sociedad, nº 2. Valencia: Hábitat y Sociedad, 2011. p. 16.

⁴³⁵ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas: Um Instituto de Reforço da Protecção do Ambiente no Direito do Urbanismo*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita, Volume I. Org. CAMPOS, Diogo Leite. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. pp. 449 e ss.

⁴³⁶ ROMERO, Joan. *¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos?*... ob. cit., pp. 15-16.

⁴³⁷ LIZARRAGA, José Antonio Razquin. *La Integración entre Urbanismo y Medio Ambiente: Hacia un Urbanismo Sostenible*. In Revista Jurídica de Navarra, N. 42. Navarra: Revista Jurídica de Navarra, 2006. pp. 57-58.

da República Portuguesa, na alínea “b” do n. 2, do artigo 66º, como incumbência do Estado a de assegurar o direito ao ambiente, “ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem”; deixando manifesto o intercâmbio entra as matérias ambiental e urbanística⁴³⁸.

Diante da constitucionalização dos dois campos do direito, observa-se um coexistir de um “direito do ambiente urbano”, a combinar o uso de um “direito do urbanismo ecológico” e de um “direito do ambiente urbanístico”, cuja finalidade seria a promoção da qualidade ambiental no contexto de vida urbana⁴³⁹.

Evidenciando-se, deste modo, que o ordenamento do território, enquanto instrumento de gestão racional do espaço físico, pode funcionar como meio propício para a proteção do ambiente⁴⁴⁰, crescente se mostrando o incremento de uma postura ambientalista do direito do urbanismo.

Mesmo sendo certo que cada uma destas vertentes tem seus fins próprios, o fato, contudo, é que os dois apresentam uma série de objetivos em comum. Trata-se, pois, de organizar, no território, diversos direitos constitucionalmente protegidos, harmonizando conteúdos da ordem econômica e da ordem ambiental no espaço físico-social, a fim de que haja uma determinação da utilização racional de recursos em harmonia com os sujeitos, através de uma saudável condição de vida, como uma autêntica responsabilidade do Estado⁴⁴¹.

De sorte que se apresentam os domínios do direito do ambiente, do ordenamento do território e do urbanismo como interligados, através de várias espécies de associações mediante as quais uns e outros destes domínios servem uns como meio para o alcance de fins buscados pelos demais, configurando-se em mútuas posições instrumentais⁴⁴².

⁴³⁸ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 451.

⁴³⁹ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., p. 451.

⁴⁴⁰ MIRANDA, Jorge. A Constituição e o Direito do Ambiente. In *Direito do Ambiente*. INA, 1994. pp. 360-361.

⁴⁴¹ ALFONSO, Luciano Parejo. *La Ordenación Territorial y Urbanística y El Gobierno de La Ciudad em el Estado Territorialmente Descentralizado*. In *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 7. Revista Digital de Derecho Administrativo, 2012. p. 67.

⁴⁴² SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. 2. Reimp. Da Ed. de fev. 2002. Coimbra: Almedina, 2002. p. 181.

Servindo-se, como desde o início se mencionou, para o intento referido o nominado *princípio da integração* no âmbito da União Europeia, pelo qual a Política Comunitária do Ambiente é enxergada como uma política transversal, já que os grandes programas e projetos têm quase sempre impactos no ambiente. Diante do quê, necessário sempre se associar as diversas políticas públicas com a política ambiental. Pelo princípio da integração, faz-se imprescindível ministrar os princípios da política do ambiente – como o da prevenção/precaução, correção na fonte e poluidor-pagador – em qualquer grande política comunitária (inclusive a política do ordenamento do território e do urbanismo); tornando possível o controle e eventual declaração de nulidade em caso de desrespeito a tais princípios⁴⁴³.

A Avaliação Ambiental de Planos e Programas ou Avaliação Ambiental Estratégica - AAE apresenta-se como uma forma mais recuada, mais antecipada, do princípio da prevenção; uma vez que o momento no qual se efetiva a avaliação se dá precocemente, no bojo da elaboração do plano ou programa.

Apresentam-se, deste modo, os programas e planos de ordenamento territorial como sendo instrumentos comuns pelos quais se integra o direito do urbanismo ao direito do ambiente e vice e versa. Em Portugal, para tal intuito, verificando-se os programas especiais de ordenamento do território e os programas setoriais do ambiente. Os primeiros (programas especiais) ao estabelecerem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e ao assegurarem a preservação de sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território; vocacionados, assim, a áreas ambientalmente sensíveis ou de grande relevo ambiental. Os segundos (programas setoriais) como instrumentos para a programação e concretização de política para a proteção ambiental incidente na política de organização do território⁴⁴⁴.

Dito de outro modo, os programas e planos apresentam-se com autênticos instrumentos para a fixação de regras de usos do solo e também tendo a função de assegurar a sustentabilidade do espaço urbano⁴⁴⁵.

Sendo no exato de sentido de tratar os riscos ambientais no planeamento urbano, através de adoção de medidas atempadas preventivas, é que ganha enorme

⁴⁴³ ARAGÃO, Alexandra. *Direito Comunitário do Ambiente, Cadernos CEDOUA*. Coimbra: Almedina, 2002. pp. 22-23.

⁴⁴⁴ CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas...* ob. cit., pp. 472-473.

⁴⁴⁵ MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística...* ob. cit., pp. 196-197.

relevo a *avaliação ambiental estratégica* de planos e programas, através da qual se torna possível a efetivação da devida ponderação dos valores ambientais já ao tempo da elaboração de planos e programas de ordenamento do território.

Para o quê se apresenta a via da avaliação ambiental estratégica (AAE) dos instrumentos de gestão territorial, a proporcionar que decisões fundamentais, do ponto de vista da proteção ambiental, sejam tomadas precocemente, em momento bastante antecedente em relação a projetos prontos para serem executados⁴⁴⁶.

Afinal, se ao Estado Democrático Pós-Social é devido o melhoramento das condições ambientais e urbanísticas – por meio da organização do solo e do espaço de modo adequado para a plenitude da vida individual e coletiva –, é de se fazer tornar efetivos tais valores constitucionais⁴⁴⁷, estando à disposição o valioso instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica, que, corretamente utilizado, em muito contribuirá para a sustentabilidade ambiental urbana.

8.2. Disposições Finais

Cabem às leis e às respectivas políticas públicas proporcionarem o princípio da igualdade. No caso defendido no presente ensaio universitário, coube demonstrar que o Brasil necessita tratar desigualmente os desiguais a partir de seu disparate estrutural⁴⁴⁸ em termos de território e de socioambientalismo.

Não é mais possível conviver com esta brutal diferença social e ambiental sem que se contorne, sem que se trace mecanismos de mudança. Enxerga-se que o manancial do Programa HABITAT III da ONU teria todas as condições de frutificar desde que provido de mecanismo que faça unir os diversos marcos setoriais, notadamente habitação e meio ambiente, em sintonia fina.

⁴⁴⁶ D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação Ambiental de Planos e Programas e a sua Integração no Edifício da Avaliação Ambiental*. In. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Ns. 29/30. Coimbra: Almedina, 2008. pp. 129-130.

⁴⁴⁷ ALFONSO, Luciano Parejo. *La Ordenación Territorial...* ob. cit., p. 67.

⁴⁴⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed., 8ª tir. São Paulo: Malheiros, 2000. pp. 10-11.

Defende-se que o aparato normativo da Diretiva da União Europeia que trata da Avaliação Ambiental Estratégica seja um importante marco normativo que deve ingressar de cheio no Brasil, para que o país tenha um instrumento defensor do ambiente e propulsor do desenvolvimento humano.

As vantagens foram abordadas, a principal a de antecipar para período bem precoce as nuances ambientais contidas em um plano a ser desenvolvido. Faz com que apenas os detalhes mais singulares sejam deixados para o momento de avaliação de impacto ambiental.

Sua ventura maior é permitir, para o que aqui se defende, de maneira atempada, científica e participada, que planos urbanísticos sejam elaborados e estejam prontos para promover ao máximo a defesa do ambiente sem comprometer outros tantos desafios que o plano tem embutido e que traz como objetivos.

Para o Brasil, não tenham dúvidas, passa da hora de incrementar seu ordenamento jurídico com esta que já não é mais nem uma novidade, de tão antiga e de tão usada como já foi alhures.

Assim o fazendo, poderá o País proporcionar uma reformulação urbanística em territórios degradados, seja removendo famílias de áreas de risco de desastres ou promovendo criação de resiliências; pode realizar a ideia de criar unidades de conservação da natureza no entorno de rios e lagoas hoje poluídos; em conjunto com a ideia de reabilitar o meio urbano das regiões para carentes, mediante a construção de moradias novas no entorno dos novos espaços verdes resgatados, isto através de desapropriação de unidades habitacionais e construção de edifícios que permitam a relocação das mesmas pessoas que foram desalojadas pela desapropriação – algo pouco realizado no Brasil, que costuma construir novas habitações em locais mais distantes e sem prestação de serviços básicos adequados –, favorecendo as próprias famílias que já residem na região, com aproveitamento de todo o construído já criado; tudo em comunhão com a necessária formulação de políticas de saneamento básico; e assim transformando o país a partir do que tem de mais degradado ambiental e humanamente.

Resta ao País amadurecer para a importância e também para as facilidades que a avaliação ambiental estratégica pode trazer para a sua população, sobretudo a mais necessitada em termos de correto tratamento territorial e ambiental que, junto com

programas habitacionais, incremento a qualidade de vida para todos os que estejam dela a carecer.

LISTA BIBLIOGRÁFICA

ALBRECHT, Eike. *Legal Context of the SEA Directive – Links with other Legislation and Key Procedures*. In: Implementing Strategic Environmental Assessment. SCHMIDT, Michael; JOÃO, Elsa; and ALBRECHT, Eike (eds.). Berlin: Springer, 2005. pp. 31 e ss.

ALFONSO, Luciano Parejo. *La Ordenación Territorial y Urbanística y El Gobierno de La Ciudad em el Estado Territorialmente Descentralizado*. In Revista Digital de Derecho Administrativo, n. 7. Revista Digital de Derecho Administrativo, 2012. pp. 63 e ss.

ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MARTINS, Tatiana Parreiras; ROQUETTI, Daniel Rondinelli; SOTO, Nini Luferly Castillo. *Análise da Proposta Federal de Implementação da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil*. In Journal of Environmental Management and Sustainability – JEMS. São Paulo: Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS Vol. 4, N. 2. Maio./ Agosto, 2015.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Público do Ambiente. Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008.

_____. *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

ARAGÃO, Alexandra. *Direito Comunitário do Ambiente, Cadernos CEDOUA*. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. *Prevenção de Riscos em Estados de Direito Ambiental*. Coimbra: Cescontexto, N. 3, 2013. pp. 170 e ss.

_____. *Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa*. 93 | 2011: Risco, vulnerabilidade social e cidadania. Revista Crítica de Ciências Sociais, 2011. pp. 71 e ss.

AYALA, Patryck de Araújo. *O Novo Paradigma Constitucional e a Jurisprudência Ambiental no Brasil*. In Direito Constitucional Ambiental Brasileiro - 6ª Ed. Rev Organizadores: CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato. São Paulo: Saraiva, 2015.

BECK, Ulrich. *Desigualdade Social e Mudanças Climáticas*. Organizadores: MOSTAFAVI, Mohsen; DOHERTY, Gareth. Urbanismo Ecológico. Tradução: CANEDO, Joana. São Paulo: Gustavo Gill, 2014. pp. 106 e ss.

_____. *La Sociedad Del Riesgo - Hacia una Nueva Modernidad*. Barcelona: Paidós Básica, 2002.

BOFF, Leonardo *apud* MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRAGAGNOLO, Chiara; GENELETTI, Davide; FISCHER, Thomas B. *Cumulative Effects in SEA of Spatial Plans – Evidence from Italy and England*. Impact Assessment and Project Appraisal Publication details, including instructions for authors and subscription information.

BROWN, A. L.; THÉRIVEL, Riki. *Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology*. In Impact Assessment and Project Appraisal. V. 18, 3, September 2000. Beech Tree Publishing, 2000. pp. 183–189.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. Revista CEDOUA. 2 /4 _ 11 – 18, 2001. Coimbra: Cedoua, 2001. pp. 09 e ss.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito Dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª Ed. Rev., Ampl., e Atual. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CLARK, Brian D. *Alcance y Objetivos de la Evaluacion Ambiental Estrategica (EAE)*. Estudios Públicos, 65, 1997.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *Considerações sobre a Interdisciplinaridade* In. Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais. Editores: PHILIPPI JR, Arlindo; TUCCI, Carlos E. Morelli; HOGAN, Daniel Joseph; NAVEGANTES, Raul. São Paulo: Signus Editora, 2000. pp. 57-58.

CORREIA, Fernando Alves. *A Avaliação Ambiental de Planos e Programas: Um Instituto de Reforço da Protecção do Ambiente no Direito do Urbanismo*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita, Volume I. Org. CAMPOS, Diogo Leite. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. pp. 449 e ss.

_____. *A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais*. Coimbra: RevCedoua, 2014. pp. 09 e ss.

_____. *Manual de Direito do Urbanismo. Vol. I*. 4ª Ed. 2. v. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. 2. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001.

_____. *Riscos e Direito do Urbanismo*. In. Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Org. ATHAYDE, Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Coimbra: Almedina, 2010. pp. 1109 e ss.

D'ALTE, Tiago Souza; RAIMUNDO, Miguel Assis. *O Regime da Avaliação Ambiental de Planos e Programas e a sua Integração no Edifício da Avaliação Ambiental*. In. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Ns. 29/30. Coimbra: Almedina, 2008. pp. 125 e ss.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER (organizadores). *O Processo de Urbanização no Brasil*. 2ª Ed. 1. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DUARTE, David. *Procedimentalização, Participação e Fundamentação: Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa Como Parâmetro Decisório*. Coimbra: Almedina, 1996.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª Ed. Rev. Ampl. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado - Lei 10.257/2001 - Lei do Meio Ambiente Artificial*. 6ª Ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: Uma Análise Didático-Científica*. Coord. VEDOVATO, Luis Renato; DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho; KRELL, Andreas. In *Direito Ambiental e Socioambientalismo*, 2015.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Com Passo à Frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente*. In *Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*. Coimbra: Almedina, 2010. pp. 25 e ss.

_____. *O lugar do Direito na Proteção do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2015.

GOMES, Carla Amado. *A gestão do risco de catástrofe natural: Uma introdução na perspectiva do Direito Internacional*. In *Direito(s) das Catástrofes Naturais*. Capítulo I do Livro *Direito(s) das Catástrofes Naturais* Coimbra: Almedina, 2012. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf> Acesso: 16 jun. 2016.

_____. *A Idade da Incerteza: reflexões sobre os desafios de gerenciamento do risco ambiental*. In *Textos Dispersos do Ambiente Vol. IV*. Lisboa: AAFDL, 2014. pp. 167 e ss.

_____. *Introdução ao Direito do Ambiente*. 2. Ed. Lisboa: AAFDL, 2014.

_____. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente*. Tese de Doutoramento. Edição digital (e-book). Lisboa, 2012. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf> Acesso: 25 abr. 2016.

_____. *Subsídios Para Um Quadro Principiológico dos Procedimentos de Avaliação e Gestão do Risco Ambiental*. In Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 3(2), 2011. pp. 140 e ss.

GOMES, Carla Amado; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Notas reflexivas sobre sistemas de gestão ambiental*. In Textos Dispersos do Ambiente. IV Vol.. Lisboa: AAFDL, 2014. pp 199 e ss.

GONÇALVES, Alcindo. *A Legitimidade na Governança Global*. Trabalho apresentado no XV Congresso do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_a_l_egitimidade_da_governanca_global.pdf> Acesso: 25 abr. 2016.

_____. *O Conceito de Governança*. Texto apresentado no XIV Encontro do Conpedi. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2005.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura Costa. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

GONZALEZ, A.; GILMER, Alan; FOLEY, Ronan; SWEENEY, J.; FRY, J.. *Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica en la Evaluación Ambiental Estratégica y su Contribución a la Toma de Decisiones*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/237761693_Aplicacion_de_los_Sistemas_de_Informacion_Geografica_en_la_Evaluacion_Ambiental_Estrategica_y_su_Contribucion_a_la_Toma_de_Decisiones> Acesso: 17 set. 2016.

GRAZIA, Grazia de. *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*. Organizadores: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática - Promessas e Desafios do Estudo da Cidade*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan - Fase, 2012.

GOSSERIES, Axel. *Pensar a Justiça Entre as Gerações*. Tradução: CABRAL, Joana. Rev. Cient.: ABRANCHES, Alexandra. Coimbra: Almedina, 2015.

HARTY, Tyson; POTTS, Daniel; POTSS, Donald; EL-JOURBAGY, Jehan. *Handling Transboundary Cumulative Impacts in SEA*. In: Implementing Strategic Environmental Assessment. SCHMIDT, Michael; JOÃO, Elsa; and ALBRECHT, Eike (eds.). Berlin: Springer, 2005. pp. 397 e ss.

IGLESIAS, Alicia N. *Evaluación Ambiental Estratégica Territorial. Consideraciones en Torno a los Efectos Ambientales de las Políticas, Planes y Programas. Conceptos Paradigmáticos Implicados*. Luján: Revista Del Departamento de Ciencias Sociales, 3, 2014. pp. 04 e ss.

KISE, Alexandre; GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. *Direito Urbanístico e Ambiental Constitucional – A valorização das Cidades, da Participação Popular como o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.

LEFF, Enrique. *Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental*. In: Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais. Editores: PHILIPPI JR, Arlindo; TUCCI, Carlos E. Morelli; HOGAN, Daniel Joseph; NAVEGANTES, Raul. São Paulo: Signus Editora, 2000. pp. 19 e ss.

LIZARRAGA, José Antonio Razquin. *La Integración entre Urbanismo y Medio Ambiente: Hacia un Urbanismo Sostenible*. In Revista Jurídica de Navarra, N. 42. Navarra: Revista Jurídica de Navarra, 2006. pp. 55 e ss.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21. Ed, rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MARADIAGA, Óscar. *Sem Ética Não Há Desenvolvimento Para Ninguém*. Porto: Edições Salesianas, 2016.

MARQUES, Francisco Paes. *A Avaliação de Impacto Ambiental e Os Seus Múltiplos*. In: Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental. Coord. GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago. Lisboa: ICJP, 2013. pp. 62 e ss.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed., 8ª tir. São Paulo: Malheiros, 2000.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MIRANDA, João. *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

MIRANDA, Jorge. *A Constituição e o Direito do Ambiente*. In Direito do Ambiente. INA, 1994. pp. 353 e ss.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. 1ª Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MONTEIRO, Margarida B., *Governança em AAE: O que é, Como se aborda*. Lisboa, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305316873_Governanca_em_AAE_O_que_e_Como_se_aborda. Acesso: 17 set 2016.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 10ª Ed., Rev., e Atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____. *O Estatuto da Cidade - Anotações À Lei N. 10.257, de 10-7-2001*. 3ª Ed. Rev., e Ampl. São Paulo: Saraiva: 2013.

NETO, Francisco Fabbro; SOUZA, Marcelo Pereira. *Avaliação Ambiental Estratégica e Desenvolvimento Urbano: Contribuições para o Plano Diretor Municipal*. Minerva, 6 (1). pp. 85 e ss.

NOBLE, Bram; NWANEKEZIE, Kelechi. *Conceptualizing strategic environmental assessment: Principles, approaches and research directions*. In *Environmental Impact Assessment Review*. Elsevier, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Algumas Questões Relativas aos Programas Enquanto Instrumentos de Gestão Territorial*. In *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Coordenação: Monteiro, Cláudio; Valle, Jaime; e Miranda, João. Coimbra: Almedina, 2016. pp. 71 e ss.

_____. *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. *Protecção Civil e Ordenamento do Território: A Necessária Consideração dos Riscos no Planeamento Territorial*. Disponível em <<http://cadernosmunicipais.fundacaorespublica.pt/data/pdfs/ART4bc0fb94caab4.pdf>> Acesso: 16 jun. 2016.

_____. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio*: Comentado. Coimbra: Almedina, 2016.

_____. *Notas e Comentários à Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015*. Coimbra: Almedina, 2015.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; CARVALHO, Jorge. *Perequação, Taxas e Cedências*. Administração Urbanística em Portugal. Coimbra: Almedina, 2008.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. *Urbanismo e Catástrofes Naturais: Uma Relação Atribulada. Actas do Colóquio Catástrofes Naturais: uma realidade multidimensional*. Coordenação: Prof. Doutora Carla Amado Gomes e Prof. Doutora Rute Gil Saraiva. Lisboa: ICJP-FDUL, 2012.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *A Strategic Advocacy Role In SEA For Sustainability*. In *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 17, n. 1. Imperial College Press, 2015.

_____. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - Orientações Metodológicas*. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007.

_____. *Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE*. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente-APA e Redes Energéticas Nacionais-REN, 2012.

PINA, Catarina Moreno. *Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica*. Lisboa: AAFDL, 2011.

RODE, Philipp; SAIZ, Emilia. *Habitat III policy unit 4: urban governance, capacity and institutional development*. London, LSE Cities, 2017.

ROMERO, Joan. *¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos? Enseñanzas de la experiencia española*. Hábitat y Sociedad, nº 2. Valencia: Hábitat y Sociedad, 2011. pp. 13 e ss.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação Ambiental Estratégica e sua Aplicação no Brasil*. Texto preparado como referência para o debate “Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil”, realizado em 9 de dezembro de 2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em www.iea.usp.br. São Paulo, Escola Politécnica de São Paulo, 2008.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Coordenação Científica: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Universidade Aberta, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental - Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

_____. *Direito Ambiental – Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*. Série Idp. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª Ed., Atualizada. São Paulo, Malheiros, 2009.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GRANADO, Juliete Ruana Mafra. *A Avaliação Ambiental Estratégica e sua Aplicabilidade no Cenário Internacional: As Bases Conceituais e as Noções Gerais Sobre as Experiências Exteriores com o Processo Sistemático Estratégico*. Disponível em:

<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj9bfJuorRAhWEhpAKHY2hA7kQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Frevista.unicuritiba.edu.br%2Findex.php%2FRevJur%2Farticle%2Fdownload%2F1390%2F939&usq=AFQjCNHHrRxUmAIQXk10CKZa5xOlZLYA8w&cad=rja>> Acesso em: 23 dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª Ed., Atualizada. São Paulo, Malheiros, 2009.

SILVA, Vasco Pereira da. “Mais vale prevenir do que remediar”: *Prevenção e Prevenção no Direito do Ambiente*. In *Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Prevenção*. Coordenação: PES, João Helio Ferreira; e OLIVEIRA, Rafael Santos de Oliveira de. Curitiba, Juruá Editora, 2009. pp. 11 e ss.

_____. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. 2. Reimp. Da Ed. de fev. 2002. Coimbra: Almedina, 2002.

SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; BERTOTTI, Jéssica Lopes Ferreira. *Análise sobre a Aplicabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica na Consecução do Desenvolvimento Sustentável*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, V. 10, N. 2/2015.

TAVARES, Alexandre. *A gestão territorial dos riscos naturais e tecnológicos e o ordenamento do território: a perspectiva a partir do Plano Regional de Ordenamento do Território – Centro*. RevCEDOUA. Vol. 11, Nº 22. Coimbra: Cedoua, 2008. pp. 59 e ss.

THERIVEL, Riki. *Strategic Environmental Assessment in Action*. London: Earthscan, 2004.

VIEIRA, Sara Ribeiro Santos. *Guia para a integração da prevenção de acidentes graves na AAE DE PMOT*. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa, 2011.

VITORIA, Ximena Lazo. *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas em El Reino Unido y su Aplicación al Planeamiento Urbanístico*. In Revista de Administración Pública. N. 175, Enero-Abril. Madrid: Revista de Administración Pública, 2008. pp. 489 e ss.

LEGISLAÇÃO CITADA

Agenda 21

Carta de Aalborg

Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem na Cidade

Carta Urbana Europeia de 1992

Clean Air Act (1970)

Constituição da República Portuguesa

Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

Convenção de Aarhus

Convenção de Espoo

Decisão CP.21

Declaração de Johannesburg de 2002

Declaração do Rio de 1992

Declaração Final n. A/CONF.226/4

Decreto n. 4.340/2002 – Brasil

Decreto-Lei n. 380/99 – Portugal

Decreto-Lei n. 49/2005

Decreto-Lei 69/2000

Decreto-Lei 80/2015

Decreto-Lei 140/99

Decreto-Lei 186/90

Decreto-Lei 232/2007

Decreto-Lei 380/99

Diretiva n. 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de junho

Diretiva Seveso

Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)

Estratégia de Hyogo

Estratégia Sendai

Lei n. 31/2014 – Portugal

Lei 6.938/81 – Brasil

Lei 9.985/2000 – Brasil

Lei n. 11.445/2007 – Brasil

Lei 12.187/2009 - Brasil

National Environmental Policy Act (NEPA)

Nova Carta de Atenas sobre a Cidade Coerente

Pacto de Amesterdão

Protocolo de Kiev

Resolução n. A/70/L.1

Resolução n. A/RES/69/313

Urban II 2000-2006

LISTA DE ABREVIATURAS CITADAS

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

CF/88 – Constituição Federal Brasileira de 1988

DIA – Declaração de Impacto Ambiental

HABITAT I - Programa ONU-HABITAT I

HABITAT II - Programa ONU-HABITAT II

HABITAT III - Programa ONU-HABITAT III

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONG – Organização Não Governamental

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

RAAE – Regulamento da Avaliação Ambiental Estratégica

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

SIG – Sistemas de Gestão Geográfica

SNUC – Sistema Nacional de Conservação da Natureza

LISTA DE DECISOES CITADAS

Decisão n. 1386/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho

Decisão n. 1411/2001/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho

Decisão n. 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro

Decisão Kalkar

MS 22.164/DF – Supremo Tribunal Federal

RE 134.297-8/SP – Supremo Tribunal Federal